

2000/01:JO1

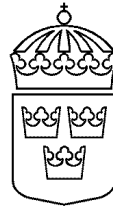
mnr:

pnr:

Redogörelse

2000/01:JO1

Justitieombudsmännens ämbetsberättelse



2000/01
JO1

Omslag Eva Lena Johansson
Översättning till engelska av Summary in English: David Jones
ISSN 0282-0560
Elanders Gotab, Stockholm 2000

Innehåll

2000/01:JO1

Skrivelse till riksdagen..... 14

Allmänna domstolar m.m.

Åtal mot en domare med anledning av hans handläggning av ett antal tvistemål (684-1995) 34

En tingsrätts handläggning av ett mål om umgängesrätt m.m. där svaranden hade s.k. fingerade personuppgifter (1806-1998). 36

Fråga om förutsättningar förelåg att förordna god man i ett faderskapsmål (2349-1998) 40

En tingsrätts hantering av s.k. skyddade personuppgifter vilka erhållits från en part i ett förenklat tvistemål (FT-mål) (2350-1998) 44

En tingsrätts hantering av s.k. skyddade personuppgifter vilka erhållits från en part i ett familjemål (2351-1998) 50

En rådman vägrade att hålla häktningsförhandling med hänvisning till att åklagaren inte hade tillhandahållit rätten något skriftligt utredningsmaterial (2086-1999) 55

Åklagar- och polisväsendena

Möjligheten för en polismyndighet att lägga ned en förundersökning med motiveringen ”brott kan ej styrkas” (2567-1996) .. 62

Handläggningen av framställningar om utredningsåtgärder efter det att en brottmålsdom vunnit laga kraft (4267-1997) 69

Kritik mot en polismyndighet för vissa ingripanden i samband med en allmän sammankomst (4439-1997)..... 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 (983-1998)..... 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 (1872-1998)..... 95

Åklagares handläggning av en förundersökning om misshandel där målsäganden pekat ut en polisman som gärningsman (2198-1998) 100

	2000/01:JO1
Uttalanden om principerna för fördelningen inom en åklagarmyndighet av anmälningar mot polismän (2206-1998)...	106
Fråga om polisens handlande i samband med anvisning av färdväg för chartrad buss med hemvändande fotbollssupportrar samt dokumentationen av ingripandet (3116-1998).....	110
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 (3240-1998).....	118
”Snattefonen” – polisens användning av förenklad utredning vid butikssnatterier (4538-1998)	137
Kritik mot en polismyndighet för långsam handläggning av ärenden vid dess internutredningsenhet (296-1999).....	173
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 (1929-1999 och 1930-1999)	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 (1933-1999)	184
Handläggningen av en förundersökning med anledning av en polisrapport i vilken uppgavs att ett statsråd hade gjort sig skyldig till olovlig körning (2132-1999).....	190
Handläggningen hos överåklagare av en anmälan mot en kammaråklagare för försummelser i tjänsten (2909-1999).....	197
Möjligheten att inhämta skriftliga berättelser från målsägande och vittnen (4617-1999).....	201
Skrivelse till Justitiedepartementet med synpunkter med anledning av iakttagelser gjorda under inspektioner vid vissa av polisens internutredningsenheter m.m. (1418-1998 m.fl.).....	204
Kriminalvård	
Uttalanden om tillvägagångssättet vid visitation och urinprovstagning på en kvinnlig intagen (519-1999).....	218
Rutiner för delgivning av beslut (692-1999)	222
En intagens rätt att samtala enskilt med sin offentlige försvarare (4776-1998).....	223

Fråga om lämpligheten av ett påverkansprogram för intagna dömda för ekonomiska brott (3099-1998).....	225	2000/01:JO1
Exekutiva ärenden		
Kronofogdemyndighet har inte behandlat en skrivelse som ett överklagande (1954-1999)	228	
Kronofogdemyndighet har dröjt med att översända ett överklagande till domstol (4696-1998)	229	
Förvaltningsdomstolar		
Fråga om en länsrätts beslut att inte pröva eventuella framtida yrkanden m.m. (710-1999).....	232	
Central statsförvaltning, arbetsmarknadsmyndigheter m.m.		
På JO:s initiativ upptagen fråga om bemyndigande förelegat för Arbetsmarknadsstyrelsen att utfärda vissa föreskrifter till förordningen (1987:405) om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten (1328-1999).....	234	
Fråga om myndighetsutövning och därmed kommunicerings-skyldighet förelegat hos Arbetsmarknadsstyrelsen i ett ärende rörande åtalsanmälan (2404-1998).....	237	
En arbetsförmedling bör regelbundet förvissa sig om att de grundläggande uppgifterna i arbetsförmedlingsregistret är korrekta (2472-1998 och 1180-1999).....	242	
Kan en arbetsförmedling kräva att en sökande skall skriva på svenska? Även fråga om formuleringen av ett sådant krav (739-1999)	245	
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 återbetalnings-skyldiges sociala situation (1352-1998)	247	
Kritik mot en arbetslöshetskassa för utebliven verkställighet av en länsrättsdom (2640-1998).....	252	
Utlänningsärenden		
Fråga om skyldighet för en svensk ambassad att ta emot asylansökningar och sända dem vidare till behörig beslutsfattare (3145-1999).....	256	

Försvaret	2000/01:JO1
Kränkande särbehandling av en värnpliktig (2610-1999)	259
Handläggningen av ett ärende rörande ändring av vitsord (209-1999)	260
Försvarmakten har med en militär helikopter deltagit i polisens spaning efter misstänkta vapentjuvar; fråga om rättsenligheten härav (4110-1998).....	262
Länsförvaltningen	
Fråga huruvida en länsstyrelse överlämnat förvaltningsuppgifter som innefattar myndighetsutövning till en jägarorganisation (488-1998)	269
Taxering och uppbörd samt folkbokföring	
Skattemyndighet har underlåtit att kommunicera uppgifter vilka senare lagts till grund för beslut i ett folkbokföringsärende (4109-1998).....	283
Socialtjänst	
<i>Socialtjänstlagen (SoL)</i>	
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 (3870-1997)	285
En socialförvaltning kan inte neka den som har ett s.k. egna-medelskonto att göra ett uttag av pengar som finns på kontot (565-1998).....	290
Om en ansökan om bistånd är oklar skall socialnämnden försöka klarlägga vad sökanden begär bistånd till (3480-1998)..	292
Fråga om en socialnämnd har iakttagit bl.a. föreskrifterna i 33 § SoL när nämnden har beviljat bistånd mot återbetalning (306-1999)	293
Fråga om en socialnämnds ansvar för personer med psykiska funktionshinder (727-1999).....	297
Principen om helhetssyn skall gälla vid handläggningen av ett ärende inom socialtjänsten (3882-1999)	301

Lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU)

Efter att polisen till socialnämnden anmält att en yngling var misstänkt för tillgrepp av en moped beslutades att den unge

skulle omhändertaras 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 brutit i sitt ansvar för utredningen. (855-1998).....	2000/01:JO1 305
Fråga om en socialnämnd ägt placera en flicka i nedre tonåren, som vårdades med stöd av 2 § LVU, i ett "eget boende" (1624-1998).....	307
<i>Lagen om vård av missbrukare i vissa fall (LVM)</i>	
Fråga om föreståndaren för ett LVM-hem haft rätt att omhänderta ett bankomat kort och en legitimationshandling från en person som vårdades vid hemmet (1138-1999).....	310
<i>Handläggning</i>	
En person erhöll av en socialnämnd bistånd mot återbetalnings-skyldighet 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 (4205-1997)	314
Fråga om rätt till partsinsyn under handläggningen av en vårdnadsutredning (1523-1998).....	317
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 (2908-1998).....	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. samarbetsamtal mellan föräldrarna, i en skrivelse till den ena förälderns ombud i målet uttalade sin uppfattning i umgängesfrågan (1409-1999).....	329
Fråga bl.a. om utformningen av ett beslut enligt 6 kap. 19 § föräldrabalken att utse en vårdnadsutredare (2569-1998).....	332
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 (3389-1999).....	337

Hälso- och sjukvård

2000/01:JO1

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 (1338-1998).....	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 (2563-1999).....	343
Kritik mot rättspsykiatrisk enhet för genomförandet av ytliga kroppsbesiktningar och kontroll av brevfrändelser. Även kritik för underlåtenhet att dokumentera dessa tvångsåtgärder i patientjournalen (3890-1999).....	346
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 (4840-1998)	349
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 (3972-1998).....	353

Stöd och service till vissa funktionshindrade

Kritik mot kommun för bristande rutiner och åtgärder vid en anställds övergrepp mot boende i ett kommunalt gruppboende (585-1999).....	359
--	-----

Socialförsäkring

En tjänsteman vid försäkringskassa har kritiserats för att ha överskridit sin behörighet (1827-1999).....	363
Kritik mot en försäkringskassa för fel som uppstått med anledning av att en akt i ett arbetsskadeärende inte kunnat återfinnas och heller inte efterforskats (3149-1998).....	366
En försäkringskassa har gjort en rad fel vid handläggningen av ett sjukbidragsärende (4192-1998).....	367
Kritik mot två försäkringskassor för att de inte har prövat en anmälan om en skada enligt lagen (1977:265) om statligt personskadeskydd (1512-1999).....	372

Ett initiativärende rörande handläggning av ärenden enligt 17 kap. 1 § andra stycket lagen (1962:381) om allmän försäkring (4837-1998).....	375	2000/01:JO1
Fråga om behov av kommunikering i ärende där det inte av den försäkrades ansökan framgick om den avsåg förtidspension eller sjukbidrag (3632-1998).....	380	
Initiativärende angående ansökningar om förlängt underhållsstöd som undertecknats enbart av underåriga (723-1999) ...	384	
Ett initiativärende angående försäkringskassas utrednings-skyldighet i ett ärende om underhållsstöd (572-1999)	388	
Fråga om lämpligheten av kommunikering i ett ärende om bostadsbidrag (4923-1998).....	391	
Kritik mot försäkringskassa angående utformningen av en kommuniceringsskrivelse (1216-1999).....	392	
Ett initiativärende rörande utformningen av provisoriskt beslut om sjukbidrag (1261-1999).....	394	
Fråga om dröjsmål med att fatta beslut i ett ärende rörande handikappersättning. Även fråga om rättelse av en underrättelse om beslut (4431-1998)	396	
Ett initiativärende rörande återbetalning av utgivna bidragsbelopp i ett ärende om underhållsstöd. Även fråga om försäkringskassas dröjsmål med att verkställa en länsrättsdom (1426-1999)	399	
Kritik mot försäkringskassa i fråga om utformningen av en underrättelse om ett av socialförsäkringsnämnden fattat beslut (439-2000).....	402	
En försäkringskassa har dröjt med att expediera beslut i ett livränteärende (2499-1999)	403	
Allmän försäkringskassas rutiner för utsändande av underrättelser om beslut (2318-1999)	406	
Kritik mot en försäkringskassa för handläggningstiden i ett omprövningsärende (3050-1999)	409	
Fråga om tjänstemans underlåtenhet att tillse att ett överklagande i ett ärende rörande sjukpenning vidarebefordrades till länsrätt (2279-1999)	411	
Ett initiativärende angående försäkringskassas dröjsmål med att verkställa en länsrättsdom (1963-1998)	417	
Riksförsäkringsverkets dröjsmål med att ändra i Allmänna råd med anledning av en av Regeringsrätten meddelad dom (1142-2000)	419	

Miljö- och hälsoskydd samt djurskydd

2000/01:JO1

Tillsynsmyndighets skyldighet att utreda och fatta beslut vid klagomål om överträdelse av villkor i täkttillstånd (1016-1998)	422
Kritik mot Veterinära ansvarsnämnden för att i ett beslut ha kritiserat anmälarna (1436-1998)	425

Utbildnings- och kultursektorn

Kritik mot en skola som mottagit ett barn som elev under falskt namn och utan att känna till eller försöka få kännedom om barnets riktiga personuppgifter. Kritik även för att skolan inte kontrollerade uppgiften om vem som var vårdnadshavare för barnet (3328-1998).....	429
Ett på JO:s initiativ upptaget ärende mot institutionen för lingvistik vid Uppsala universitet angående strykning av tidigare meddelade kurspoäng utan att höra studenterna (3421-1998)	434
Kritik mot Högskoleverket för genomförandet av ändrade antagningsregler till högskolan avseende sökanden med utländska gymnasiebetyg (3534-1998).....	438
En kursföreläsare 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 (216-1999).....	452
Kritik mot Kommunal vuxenutbildning (komvux) bl.a. för att utan rättsligt stöd ta ut avgifter av eleverna för stenciler (4082-1998)	456
Kritik mot barn- och grundskolenämnd för underlåtenhet att individuellt pröva en elevs rätt till fortsatt skolskjuts m.m. (4295-1998).....	459
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 (2062-1999)	463
Kritik mot socialförvaltning och grundskola för bristande åtgärder vad gäller skolelevers fullgörande av skolplikt (1530-1999 och 3204-1999)	466
Kritik mot psykologienhet för genomförande av ett s.k. begåvningsstest av ett barn utan att ha inhämtat tillstånd därtill från båda vårdnadshavarna (1834-1999)	472

Kommunikationsväsendet

2000/01:JO1

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 (670-2000)	476
---	-----

Kyrkliga ärenden

Fråga om riktigheten av att justeringen av protokoll förda vid sammanträde med kyrkorådets arbetsutskott inte tillkännages på pastoratets anslagstavla (2505-1998).....	479
---	-----

Plan- och byggnadsväsendet

Byggnadsnämnd har meddelat beslut på felaktiga grunder och avvikit från vad som gällt för dess prövning (3267-1998 och 3855-1999).....	481
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 (1674-1999).....	484
Olämpligheten av att en myndighet i beslutsliknande former tolkar ("förtydligar") egna beslut (2174-1998)	490
Tiden för överklagande av beslut (4150-1999)	495

Överförmyndarnämnder och överförmyndare

Vissa iakttagelser och uttalanden med anknytning till förmynderskapslagstiftningen.....	496
Kritik mot en överförmyndare för underlåtenhet att kommunicera ett arvodesyrkande med dödsbo m.m. (3290-1998).....	498
Fråga om en överförmyndare varit jävig vid handläggningen av ett förvaltarskapsärende (4046-1999).....	501
Kritik mot överförmyndare för handläggningen av en god mans begäran om försäljning av huvudmannens fastighetsandel m.m. (400-1999).....	504
Ett på JO:s initiativ upptaget ärende angående handläggningen av ett ärende om godmanskap (352-2000)	506

Övriga kommunalförvaltningsärenden

2000/01:JO1

Fråga rörande myndigheters skyldighet att vara tillgängliga via elektronisk post, e-post (2146-1999)..... 510

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

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 (Dnr 4228-1998)..... 512

Ett på JO:s initiativ upptaget ärende mot Kriminalvårdsmyndigheten Örebro, anstalten Hinseberg, och Kriminalvårdsmyndigheten Kumla (sjukvårdsavdelningarna) angående hanteringen av vissa sekretessbelagda handlingar (1808-1999).. 518

Uttalanden rörande Socialnämnds handläggning av inkomna handlingar, särskilt fråga om diarietföring av anmälan enligt 71 a § socialtjänstlagen (*lex Sara*) (Dnr 3967-1999)..... 522

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) (2975-1998) 527

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 (3656-1999) 529

Socialförsäkring

Ett ärende gällande ifrågasatt dataintrång och sekretessbrott hos allmän försäkringskassa (370-1999) 533

En försäkringskassa har mot den försäkrades vilja lämnat ut handlingar till utländsk myndighet (1960-1999)..... 539

Meddelarfrihet

Åtal mot en tjänsteman för brott mot efterforskningsförbudet i 2 kap. 4 och 5 §§ yttrandefrihetsgrundlagen (610-1996) 542

Ifrågasatta inskränkningar i yttrandefriheten (96-1998)..... 544

Övriga områden

2000/01:JO1

Handläggningen av en begäran om utfående av allmänna handlingar som inte förvarades hos myndigheten m.m. (4569-1998)	552
Fråga bl.a. om uppgifter i upptagningar för ADB varit tillgängliga på sådant sätt att de utgjort allmän handling (826-1998)	557
Kommunala nämnder har inte registrerat (diariefört) allmänna handlingar i ärenden om färdtjänst. Fråga om registrerings-skyldighet föreligger (4051-1999 och 4052-1999).....	560
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 (1759-1999)	564
Kritik mot en skattemyndighet för handläggningen av en begäran om utlämnande av allmän handling och uppgifter ur sådan handling (3731-1998).....	567
Försvarsmaktens handläggning av en begäran om kopior på allmänna handlingar (1389-1999)	572
Ifrågasatt inskränkning av yttrandefriheten för chef i Försvarsmakten (4433- -4435-1999)	575
Handläggningen av en begäran om utlämnande av allmän handling. Kritik mot Husie stadsdelsfullmäktige för att sökanden avkrävt identitetsuppgift. – Fråga om efterforskningsförbudet i 2 kap. 14 § tredje stycket tryckfrihetsförordningen (TF) överträtts (1084-1998)	578
Förvaltningschef har utfärdat riktlinjer rörande lärares och elevers kontakter med massmedia. – Fråga om förvaltningschefen härigenom kränkt den enskildes meddelar- och yttrandefrihet (2031-1999).....	581

JO:s tillsynskompetens

Anmälan mot Biskopen i Stockholms stift. – Fråga om räckvidden av JO:s tillsynskompetens (4641-1999).....	585
---	-----

Bilagor

Instruktion för Riksdagens ombudsmän	586
Arbetsordning för riksdagens ombudsmannaexpedition	592
Personalorganisationen	598
Sakregister.....	599
Summary in English	632

Till RIKSDAGEN

2000/01:JO1

Riksdagens ombudsmän överlämnar härmed enligt 11 § lagen (1986:765) med instruktion för Riksdagens ombudsmän (fortsättningsvis benämnd instruktionen) ämbetsberättelse för tiden den 1 juli 1999–den 30 juni 2000.

1 Organisationen m.m.

1.1 Val och entlediganden

Riksdagen omvalde den 13 oktober 1999 *Claes Eklundh* att vara chefsjustitieombudsman från valet till dess att nytt val genomförts under fjärde året därefter.

Riksdagen valde den 13 oktober 1999 *Nils-Olof Berggren* att vara justitieombudsman fr.o.m den 1 december 1999 till dess att nytt val genomförts under fjärde året därefter. Nils-Olof Berggren övertog vid sitt tillträde ansvarsområde 4 enligt arbetsordningen.

Riksdagen omvalde den 7 december 1999 *Gunnel Norell Söderblom* att vara ställföreträdande ombudsman under en period av två år fr.o.m. den 1 januari 2000.

1.2 Förändringar i tillsynens omfattning

Som en konsekvens av Svenska kyrkans skiljande från staten omfattas Svenska kyrkan fr.o.m. den 1 januari 2000 inte längre av JO:s tillsyn. Begravningsväsendet samt frågor om statsbidrag till trossamfund är fortfarande föremål för JO:s tillsyn och tillhör ansvarsområde 4 enligt arbetsordningen.

1.3 Ställföreträdande ombudsmännens tjänstgöring

Stf ombudsmannen Gunnel Norell Söderblom tjänstgjorde med handläggning och avgörande av tillsynsärenden den 15–16, 19–23 och 26–30 juli 1999, den 3, 5–6, 16–20, 24 och 27 augusti 1999, den 8–12 och 15–19 november 1999, den 13–15 och 20 december 1999, den 1–3, 6–10 och 13–15 mars 2000, den 25–28 april 2000 samt den 2–5, 9–10, 12, 16, 18–19 och 25 maj 2000. Hon var också förordnad att tjänstgöra den 8–12 september 1999 för att delta i en internationell konferens i Paris.

Stf ombudsmannen Leif Ekberg tjänstgjorde under tiden den 23 augusti–30 november 1999 med ansvar för ansvarsområde 4 enligt arbetsordningen. Vidare tjänstgjorde Leif Ekberg med handläggning och avgörande av tillsynsärenden den 1–3, 8–10, 13–17 och 30 december 1999, den 10–14, 21 och 28 januari 2000, den 3–4, 7, 10–11, 14–17, 21–25 och 28–29 februari 2000, den 1–2, 9 och 30–31 mars 2000, den 3–7 och 10–12 april 2000, den 4, 9 och 15–19 maj 2000 samt den 7–9, 20–21 och 27–28 juni 2000.

1.4 Ändring i instruktionen

2000/01:JO1

2 § tredje stycket 2 samt 29 § instruktionen har ändrats genom lag (2000:424) med ikraftträdande den 1 juli 2000. Ändringen innebär en anpassning till den nya organisationen av riksdagsförvaltningen med bl.a. tillskapandet av det nya organet riksdagsstyrelsen.

1.5 Bilagor

Instruktionen i aktuell lydelse den 30 juni 2000 finns intagen som bilaga 1.

Arbetsordningen i aktuell lydelse den 30 juni 2000 finns intagen som bilaga 2.

En redogörelse för personalorganisationen under verksamhetsåret finns i bilaga 3.

2 Verksamheten

2.1 Totalstatistiken

Balansläget

Ingående balans	1 107
Nya ärenden	
Remisser och andra skrivelser från myndigheter	47
Klagomål och andra framställningar från enskilda	4 579
Initiativärenden med anledning av inspektioner	47
Initiativärenden på grund av uppgifter i massmedia m.m.	66
	4 739
Summa balanserade och nya ärenden	5 846
Avslutade ärenden	4 986
Utgående balans	860

Under perioden nyregistrerades 4 739 ärenden, en minskning med 199 (4,0 %) i förhållande till verksamhetsåret 1998/99. Antalet nya inspektions- eller andra initiativärenden var 113, en minskning med 34 jämfört med föregående verksamhetsår. 47 ärenden föranleddes av remisser, huvudsakligen från Regeringskansliet – en minskning med ett. Klagomålsärendena uppgick till 4 579, vilket innebär en nedgång med 164 (3,5 %) sedan 1998/99.

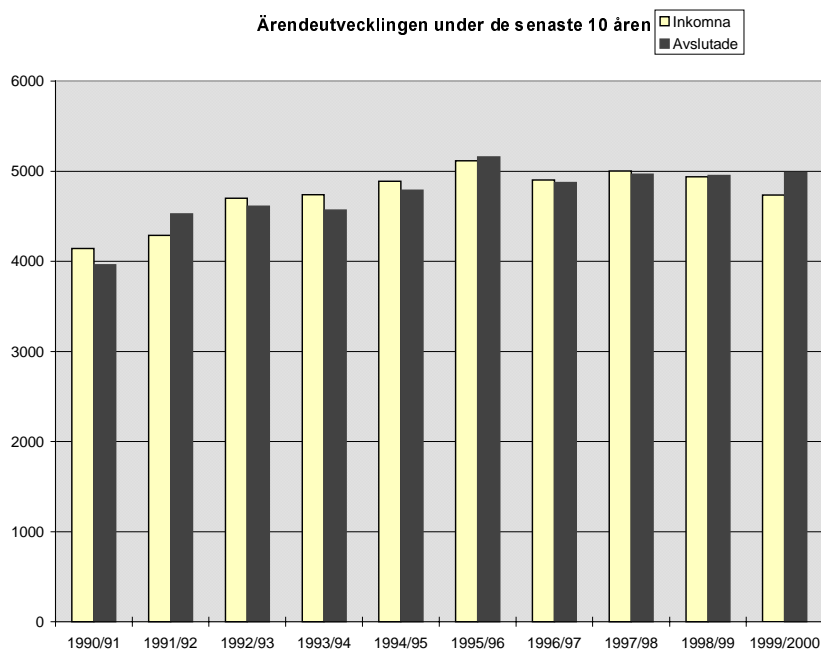
Antalet avgjorda ärenden uppgick till 4 986, vilket innebär en ökning med 31 eller 0,6 % från föregående års nivå. Av de avslutade ärendena var 4 798 klagomålsärenden, 55 remissärenden och 133 inspektions- eller andra initiativärenden.

De oavgjorda ärendena i balans var vid verksamhetsårets slut 860. Detta 2000/01:JO1 betyder att balansen under året gått ned med 247 ärenden (22,2 %). Den utgående ärendebalansen är den lägsta sedan 1993.

Anmälning- och initiativärenden 1.7.1988 – 30.6.2000

År	Klagomålsärenden och remisser	Initiativärenden
1988/89	2 891	163
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:JO1



Månadsöversikt över ärendena under verksamhetsåret

Månad	Nya	Avslutade	Balans
Juli	323	114	1 316
Augusti	312	479	1 149
September	427	425	1 151
Oktober	467	494	1 124
November	445	518	1 051
December	429	436	1 044
Januari	404	407	1 041
Februari	426	463	1 004
Mars	428	519	913
April	372	373	912
Maj	364	449	827
Juni	342	309	860
Summa	4 739	4 986	

Tablå över utgången i de under tiden 1 juli 1999–30 juni 2000 avgjorda 2000/01:JO1 inspektionsärendena och övriga initiativärendena

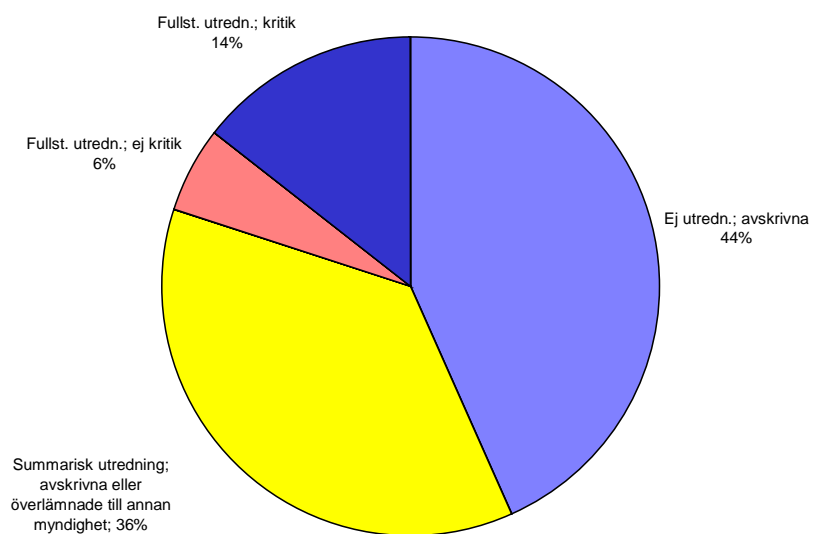
Sakområde	Avgjorda utan slutlig anledning till kritik	Erinran eller annan kritik	Åtal eller anmälan för disciplinär bestraffning	Överlämnande till annan myndighet enligt 18 § instruktionen	Framställning till riksdagen eller regeringen	Summa ärenden
Domstolsväsendet	3	7	–	–	–	10
Åklagarväsendet	2	12	–	–	–	14
Polisväsendet	4	25	1	4	1	35
Försvarsväsendet	1	–	–	–	–	1
Kriminalvård	2	8	–	–	–	10
Socialtjänst	3	4	–	–	–	7
Hälso- och sjukvård	–	1	1	–	–	2
Allmän försäkring	2	9	–	–	1	12
Arbetsmarknad	–	1	–	–	–	1
Exekutionsväsendet	–	1	–	–	–	1
Utbildning och kultur	–	6	–	–	–	6
Beskattning, folkbokföring, tull	1	1	–	–	–	2
Jordbruk, miljö- och hälsoskydd, djurskydd	1	7	–	–	–	8
Plan- och byggnadsväsendet	1	4	–	–	–	5
Väg- och kommunikationsväsendet	–	5	–	–	–	5
Överförmyndarväsendet	–	5	–	–	–	5
Offentlighet, sekretess, yttrandefrihet	2	7	–	–	–	9
Summa ärenden	22	103	2	4	2	133

Tablå över utgången i de under tiden 1 juli 1999– 30 juni 2000 avgjorda klagomålsärendena 2000/01:JO1

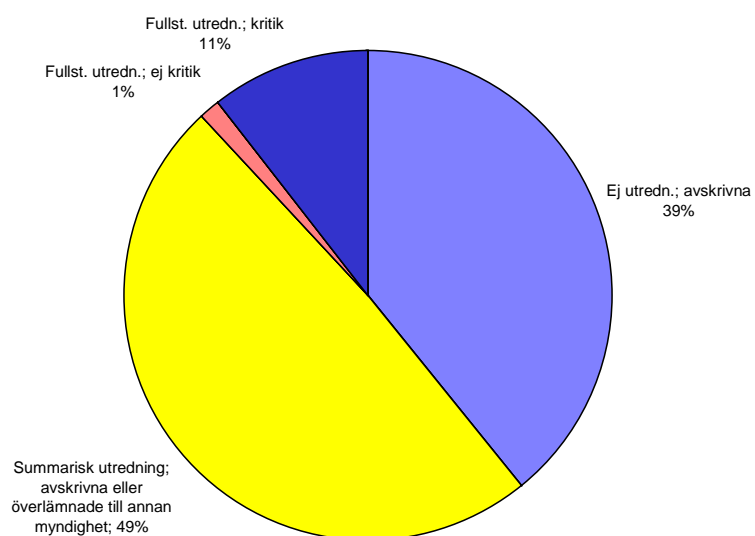
Sakområde	Avvisning eller avgörande utan särskild utredning	Överlämnande enligt 18 § instruktionen	Avgjorda efter utredning; ingen kritik	Erinran eller annan kritik; Vägledande uttalanden	Åtal eller anmälan för disciplinär åtgärd	Förundersökning inledd; nedlagd utan att åtal väckts	Summa ärenden
Allmänna domstolar	145	–	181	15	1	–	342
Förvaltningsdomstolar	40	–	54	2	–	–	96
Åklagarväsendet	72	10	125	14	–	–	221
Polisväsendet	164	21	229	51	–	2	467
Försvarsväsendet	18	–	4	2	–	–	24
Kriminalvård	323	–	185	42	–	–	550
Socialtjänst	204	20	368	84	–	–	676
Hälso- och sjukvård	94	9	108	25	–	–	236
Allmän försäkring	141	–	83	76	–	–	300
Arbetsmarknad m.m.	46	22	56	25	–	–	149
Plan- och byggnadsväsendet	41	–	37	24	–	–	102
Exekutionsväsendet	99	–	50	13	–	–	162
Kommunal självstyrelse	53	1	28	8	–	–	90
Väg- och kommunikationsväsendet	96	–	41	13	–	–	150
Beskattning, folkbokföring, tull	101	1	51	45	–	–	198
Utbildning och kultur	76	8	86	25	–	–	195
Kyrkoärenden	9	–	1	3	–	–	13
Överförmyndarväsendet	22	–	11	7	–	–	40
Jordbruk, djurskydd, miljö- och hälsoskydd m.m.	44	–	43	19	–	–	106
Utlänningsärenden	40	–	23	6	–	–	69
Övriga länsstyrelseärenden, serveringstillstånd, spel	12	–	9	–	–	–	21
Tjänstemannaärenden	53	–	25	5	–	–	83
Yttrandefrihet; offentlighet och sekretess	91	1	119	96	1	–	308
Riksdags- samt utrikesförvaltning; allm. val	23	–	8	–	–	–	31
Övrig förvaltning	35	–	28	6	–	–	69
Frågor utom kompetensområdet; oklara yrkanden	100	–	–	–	–	–	100
Summa ärenden	2 142	93	1 953	606	2	2	4 798

2000/01:JO1

Besluten i anmälnings- och initiativärenden inom hela tillsynsområdet; Totalt 4 931 beslut

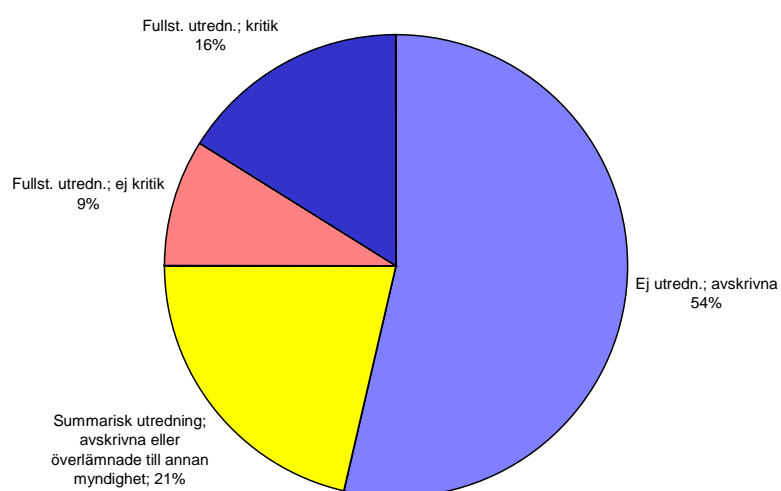


Besluten inom ansvarsområde 1; Totalt 1 236 beslut. Omfattar allmänna, domstolar åklagarväsendet och polisväsendet samt klagomål utom JO:s tillsyn

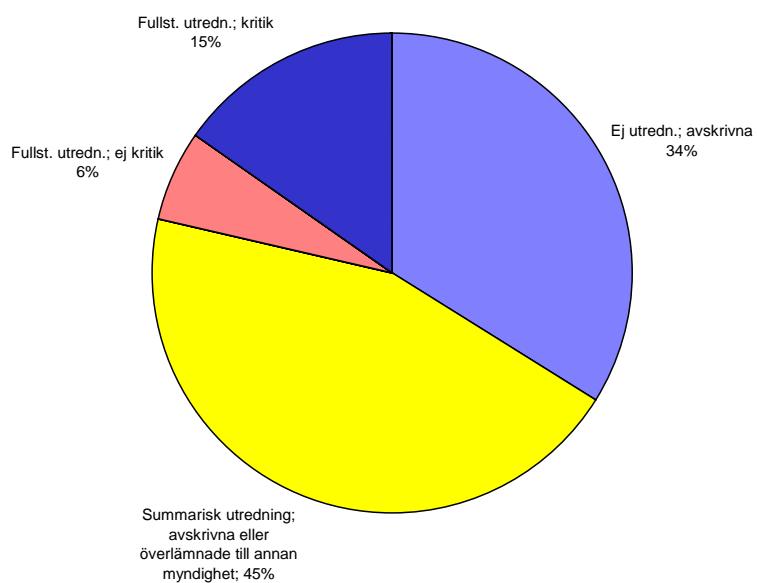


2000/01:JO1

**Besluten inom ansvarsområde 2; Totalt 1 352 beslut. Omfattar kriminalvård, skatte-
tull- och kronofogdemyndigheter, allmän försäkring, försvarsmakten och
överförmyndarväsendet**

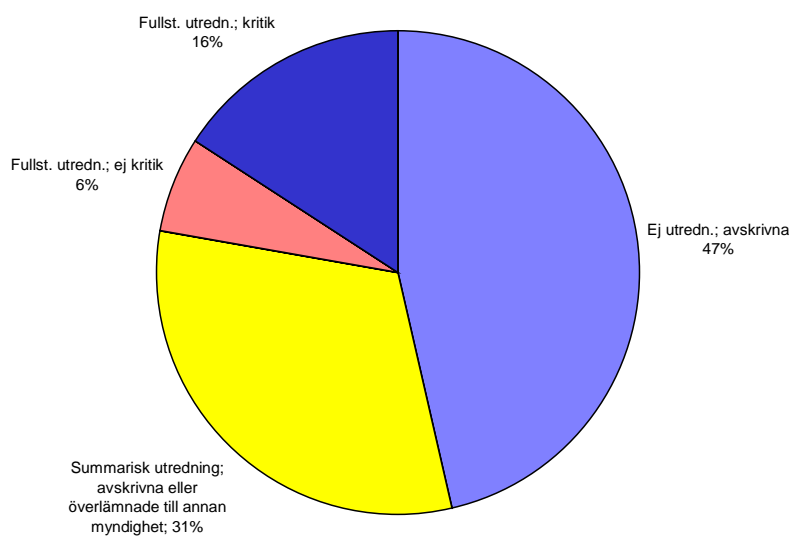


**Besluten inom ansvarsområde 3; Totalt 1 288 beslut. Omfattar socialtjänst, hälso-
och sjukvård samt utbildningsväsendet**



2000/01:JO1

Besluten inom ansvarsområde 4; Totalt 1 058 beslut. Omfattar förvaltningsdomstolar samt statlig och kommunal förvaltning som ej ingår i ansvarsområde 1–3



2.2 Besvarande av remisser

2000/01:JO1

Riksdagens ombudsmän har besvarat 55 remisser, flertalet från olika departement inom Regeringskansliet.

ChefsJO Eklundh har yttrat sig till

1) Justitiedepartementet över betänkandet (SOU 1999:15) Nytt system för prövning av hyres- och arrendemål

2) Riksdagens revisorer över rapporten Organisationsförändringar inom rättsväsendet

3) Justitiedepartementet över departementspromemorian (Ds 1999:31) Polissamarbete m.m. med anledning av Schengen

4) Justitiedepartementet över ett förslag om ett utökat verksamhetsområde för beredskapsstyrkan med uppgift att bekämpa terroraktioner m.m.

5) Justitiedepartementet över departementspromemorian (Ds 1999:56) Ömsesidig rättslig hjälp i brottmål

6) Justitiedepartementet över promemorian Avtal om polisiärt samarbete i Öresundsregionen (Ju 1999/4715/PÅ)

7) Justitiedepartementet över betänkandet (SOU 1999:108) Handläggning av ungdomsmål – en utvärdering av 1995 års ungdomsreform

8) Justitiedepartementet över departementspromemorian (Ds 1999:57) Gemensam vårdnad för ogifta föräldrar samt en språklig och redaktionell översyn av 6 kap. föräldrabalken

9) Justitiedepartementet över en promemoria avseende sekretess för uppgift som har tillförts register för uppbörd av domstolsböter

10) Justitiedepartementet över departementspromemorian (Ds 2000:3) Sveriges tillträde till 1996 års EU-konvention om utlämning

11) Justitiedepartementet över promemorian Inställda huvudförhandlingar (Ju 2000/109)

12) Justitiedepartementet över promemorian Vissa processrättsliga frågor rörande olika forumregler (Ju 2000/250)

13) Justitiedepartementet över promemorian Europarådets civilrättsliga konvention mot korruption (Ju 1999/2290/L2).

JO Pennlöv har yttrat sig till

1) Försvarsdepartementet över betänkandet (SOU 1999:37) Underrättelse-tjänsten – en översyn

2) Finansdepartementet över betänkandet (SOU 1999:54) En ny tullag

3) Justitiedepartementet över departementspromemorian (Ds 1999:23) Överförande av straffverkställighet utan den dömdes samtycke

4) Försvarsdepartementet över Rikspolisstyrelsens förslag om ändring i förordningen (1986:1111) om militär medverkan i civil verksamhet

5) Finansdepartementet över departementspromemorian (Ds 1999:38) AP-fondernas organisation och placeringsregler i det reformerade pensions-systemet

6) Socialdepartementet över departementspromemorian (Ds 1999:43) Automatisk balansering av ålderspensionssystemet – regler för avsteg från inkomstindex

7) Finansdepartementet över Europeiska kommissionens förslag till tillägg 2000/01:JO1 till penningtvättsdirektivet

8) Finansdepartementet över betänkandet (SOU 1999:105) Skatt, Tull, Exekution; Normer för behandling av personuppgifter

9) Försvarsdepartementet över betänkandet (SOU 1999:128) Ja till fyrverkerier – men med färre skador

10) Finansdepartementet över departementspromemorian (Ds 2000:2) Internationellt tullsamarbete

11) Finansdepartementet över departementspromemorian (Ds 2000:4) Ny insiderlagstiftning m.m.

12) Finansdepartementet över en promemoria angående ändring i förordningen (1958:272) om tjänstekort

13) Finansdepartementet över en skrivelse från Riksskatteverket med hemställan om ändring i sekretessförordningen (1980:657); (Fi 2000/999)

14) Finansdepartementet över departementspromemorian (Ds 2000:31) Behandling av personuppgifter i Tullverkets brottsbekämpande verksamhet.

JO André har yttrat sig till

1) Socialdepartementet över betänkandet (SOU 1999:51) Smittskydd, samhälle och individ

2) Utbildningsdepartementet över betänkandet (SOU 1999:63) Att lära och leda – en lärarutbildning för samverkan och utveckling

3) Socialdepartementet över betänkandet (SOU 1999:73) Översyn av Handikappombudsmannens framtida förutsättningar och arbetsuppgifter

4) Socialdepartementet över betänkandet (SOU 1999:65) Barnombudsmannen – företrädare för barn och ungdomar

5) Socialdepartementet över betänkandet (SOU 1999:97) Socialtjänst i utveckling

6) Socialdepartementet över betänkandet (SOU 1999:46) Ökade socialbidrag – en studie om inkomster och socialbidrag under åren 1990 till 1996

7) Socialdepartementet över betänkandet (SOU 1999:99) Översyn av stiftelsen för internationell rapportering av läkemedelsbiverkningar

8) Socialdepartementet över betänkandet (SOU 1999:109) Behandling av personuppgifter inom socialtjänsten

9) Socialdepartementet över betänkandet (SOU 1999:66) God vård på lika villkor? – om statens styrning av hälso- och sjukvården

10) Socialdepartementet över departementspromemorian (Ds 2000:5) Omskärelse av pojkar

11) Socialdepartementet över betänkandet (SOU 1999:149) Upphandling av hälso- och sjukvårdstjänster

12) Socialdepartementet över promemorian (S 2000/2921/J) Sjukhus med vinstsyfte.

JO Berggren har yttrat sig till

1) Näringsdepartementet över betänkandet (SOU 1998:169) Miljöstyrande vägavgifter i tätort

2) Näringsdepartementet över departementspromemorian (Ds 1999:54) Samverkan för färre bidrag och fler jobb

- 3) Näringsdepartementet över departementspromemorian (Ds 1999:73) 2000/01:JO1
Elektroniska signaturer
- 4) Justitiedepartementet över betänkandet (SOU 1999:53) Ekonomisk brottslighet och sekretess
- 5) Justitiedepartementet över promemorian (Ju 2000/1070) Video-konferens och telefonkonferens i allmän förvaltningsdomstol m.m.
- 6) Näringsdepartementet över Domännamnsutredningens betänkande (SOU 2000:30) ”.se”
- 7) Justitiedepartementet över departementspromemorian (Ds 2000:30) Ombudskrav, prioritet och elektronisk ingivning – några frågor om patent och växtförädlarrätt.

Stf ombudsmannen Norell Söderblom har yttrat sig till

Socialdepartementet över promemorian Nationell handlingsplan mot tobak.

Stf ombudsmannen Ekberg har yttrat sig till

- 1) Kulturdepartementet över betänkandet (SOU 1999:34) Svenskt medborgarskap
- 2) Jordbruksdepartementet över betänkandet (SOU 1999:25) Samerna – ett ursprungsfolk i Sverige
- 3) Utrikesdepartementet över betänkandet (SOU 1999:16) Ny instans- och processordning i utlänningsärenden samt betänkandet (SOU 1997:152) av Anknytningsutredningen
- 4) Kulturdepartementet över betänkandet (SOU 1999:30) Yttrandefriheten och konkurrensen. Förslag till mediekoncentrationslag m.m.
- 5) Justitiedepartementet över betänkandet (SOU 1999:31) Tillsyn över advokater m.m.
- 6) Justitiedepartementet över en promemoria om ändringar i avgiftssystemet i rättshjälpslagen
- 7) Kulturdepartementet över betänkandet (SOU 1999:55) Konvergens och förändring. Samordning av lagstiftningen för medie- och telesektorerna
- 8) Justitiedepartementet över lagrådsremissen Upphovsrätten och offentlighetsprincipen II.

2.3 Framställningar och överlämnande av beslut till riksdagen respektive regeringen

ChefsJO Eklundh har gjort en framställning till regeringen med stöd av 4 § instruktionen om övervägande av lagändring för att avhjälpa en brist på uttryckligt lagstöd för en polismyndighet att till Kriminalvårdens transporttjänst överlämna verkställigheten av ett handräckningsbeslut avseende transport av en frihetsberövad person, se s. 95

JO Pennlöv har efter samråd med chefsJO Eklundh gjort en framställning till regeringen (Socialdepartementet) med stöd av 4 § instruktionen om övervägande av författningsändring i anledning av vissa brister i lagen (1996:1030) om underhållsstöd, se s. 384

40 beslut har överlämnats till riksdagsutskott, departement inom Regeringskansliet eller myndigheter. Överlämnandena har gjorts för att fästa

vederbörandes uppmärksamhet på förhållanden som framkommit under 2000/01:JO1 ärendets utredning eller för kännedom. Av de överlämnade besluten tillhör 5 ansvarsområde 1 enligt arbetsordningen, 25 ansvarsområde 2, 8 ansvarsområde 3 och 2 ansvarsområde 4.

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

Under verksamhetsåret har ett åtal väckts.

ChefsJO Eklundh har åtalat en åklagare för tjänstefel – bl.a. fråga om beslag utan författningsstöd av medel på ett postgirokonto (dnr 2626-1999).

En anmälan har gjorts för vidtagande av disciplinär åtgärd mot en tjänsteman.

JO Berggren har anmält en befattningshavare vid Statens kriminaltekniska laboratorium till Rikspolisstyrelsens personalansvarsnämnd för tjänsteförseelse – bl.a. fråga om fel vid undersökning/vägning av i beslag tagen narkotika (dnr 3689-1998).

Med stöd av 18 § instruktionen har 4 initiativärenden och 93 klagomålsärenden lämnats över till annan tillsynsmyndighet för prövning och avgörande. (Motsvarande antal under verksamhetsåret 1997/98 var 1 initiativärende och 48 klagomålsärenden.) Av de överlämnade ärendena tillhörde 35 ansvarsområde 1, 1 ansvarsområde 2, 38 ansvarsområde 3 och 23 ärenden ansvarsområde 4 enligt arbetsordningen.

2.5 Inspektioner

ChefsJO Eklundh har inspekterat Polismyndigheten i Stockholms län, City polismästardistrikt, närpolisområde Centralstationen, Polismyndigheten i Stockholms län, City polismästardistrikt, närpolisområde Klara, samt Polismyndigheten i Hallands län. *Byråchefen Owe Hultin* har på chefsJO Eklundhs uppdrag inspekterat Örnsköldsviks tingsrätt. Inspektionerna har omfattat sammanlagt 10 dagar.

JO Pennlöv har inspekterat Kriminalvårdsstyrelsen, Kriminalvårdsmyndigheten Göteborg Hisingen/förorter, anstalten Skogome, frivården Hisingen/förorter och Övervakningsnämnden Hisingen/förorter, Kriminalvårdsmyndigheten Göteborg Centrum, häktet Göteborg, Kriminalvårdsmyndigheten Stockholm Söder, anstalten Asptuna, Kriminalvårdsmyndigheten Norrköping, anstalten Norrköping, Västra Götalands läns allmänna försäkringskassa, Värmlands läns allmänna försäkringskassa, Stockholms läns allmänna försäkringskassa, lokalkontoret Hässelby, Vällingby och Bromma, Skattemyndigheten i Göteborg, skattekontoren Hisingen och Östra Göteborg, Kronofogdemyndigheten i Jönköping, Överförmyndaren i Orsa kommun, Överförmyndarnämnden i Leksands kommun, Överförmyndaren i Falu kommun samt Överförmyndarnämnden i Göteborgs kommun. Inspektionerna har omfattat sammanlagt 22 dagar.

JO André har inspekterat Socialnämnden i Kalmar kommun, Omsorgsnämnden i Kalmar kommun, Kalmarsunds gymnasieförbund, Social- och

omvårdnadsnämnden samt Utbildningsnämnden i Upplands Väsby kommun 2000/01:JO1 (såvitt avser dessa nämnders verksamhet enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS), Centrala studiestödsnämnden (CSN) i Stockholm samt Centrala studiestödsnämnden (CSN) i Sundsvall. Inspektionerna har omfattat sammanlagt 15 dagar.

JO Berggren har inspekterat Byggnads- och miljönämnden i Gävle kommun såvitt avser plan- och byggväsendet, Byggnads- och miljönämnden i Gävle kommun såvitt avser miljö- och hälsoskyddsfrågor, Tekniska nämnden i Gävle kommun, Miljönämnden i Vellinge kommun, Byggnadsnämnden i Vellinge kommun samt M-nämnden i Vellinge kommun såvitt avser färdtjänstärenden. Inspektionerna har omfattat sammanlagt 6 dagar.

Stf ombudsmannen Ekberg har inspekterat Teknik- och idrottsnämnden i Västerås kommun såvitt avser färdtjänstärenden, Byggnadsnämnden i Västerås kommun, Miljö- och hälsoskyddsnämnden i Västerås kommun, Socialnämnden i Norrköpings kommun såvitt avser färdtjänstärenden samt Vuxennämnden i Eskilstuna kommun, färdtjänstenheten. Inspektionerna har omfattat sammanlagt 4 dagar.

Totalt har 57 dagar ägnats åt inspektioner (föregående verksamhetsår 45 dagar).

2.6 Samråd med riksdagens konstitutionsutskott m.m.

I samband med överlämnandet till riksdagen av ämbetsberättelsen 1999/2000 besökte *ChefsJO Eklundh, JO Pennlöv, JO André, stf ombudsmännen Norell Söderblom och Ekberg* samt *kanslichefen Swanström* den 25 november 1999 konstitutionsutskottet och informerade dess ledamöter om ämbetsberättelsens innehåll och i övrigt om verksamheten under 1998/99 samt besvarade ledamöternas frågor.

Två tjänstemän vid konstitutionsutskottets kansli besökte ombudsmanna-expeditionen den 8 november 1999 för att orientera sig om verksamheten och arbetsläget.

De fyra justitieombudsmännen och kanslichefen diskuterade vid ett möte den 9 mars 2000 budgetfrågor med konstitutionsutskottets presidium och kanslichef.

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 skett mellan kanslicheferna.

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

ChefsJO Eklundh deltog tillsammans med *kanslichefen Swanström* den 23 augusti 1999 på inbjudan av riksdagen i ett seminarium i presentationsteknik och metodik samt den 8 september 1999 i seminariet Parliamentary Democracy and Management of Parliaments, organiserat av SIDA International i samarbete med riksdagen. Vidare deltog *chefsJO Eklundh* den 15 september 1999 i ett av Rikspolisstyrelsen anordnat kompetensutvecklingsseminarium

för personer som anlitas i RPS tillsyns- och inspektionsverksamhet (även *2000/01:JO1* *byråcheferna Hultin och Manninen* medverkade) samt föreläste den 16 september 1999 om olika tillsynsfrågor, bl.a. polisens nya tillsynsorganisation. ChefsJO Eklundh föreläste vid fyra tillfällen vid av Raoul Wallenberginstitutet i Lund anordnade kurser och seminarier: den 28 september 1999 inom Advanced Programme on Administration of Justice in Kenya, den 22 februari 2000 inom Advanced Programme on Human Rights för deltagare från Palestina, den 15 mars 2000 vid ett seminarium för en grupp åklagare och domare från Etiopien samt den 22 maj 2000 inom Advanced International Programme on Human Rights. Han medverkade den 7 oktober 1999 vid ett seminarium på Balingsholms kursgård på inbjudan av Kommittén om domstolschefens roll och utnämningen av högre domare och den 8 oktober 1999 – tillsammans med kanslichefen Swanström – i ett seminarium om riksdagens kontrollmakt, anordnat av riksdagen för en besökande delegation från Lettlands parlament. Slutligen föreläste han den 13 oktober 1999 vid en av Riksåklagaren anordnad åklagarkurs, den 23 november 1999 vid Svensk juriststämma i Älvsjö samt den 7 april 2000 på Polishögskolan.

JO Pennlöv höll föredrag och deltog i diskussioner den 9 maj 2000 vid ett av Försäkringskassaförbundet anordnat seminarium för försäkringskassornas ordförande, vice ordförande och direktörer, den 18 maj 2000 vid ett möte i Malmö för handläggare vid Skåne läns allmänna försäkringskassa samt den 30 maj 2000 vid ett seminarium på Sjudarhöjdens kursgård för ledamöter av socialförsäkringsnämnder.

JO André deltog den 13 april 2000 tillsammans med *byråchefen Sjöstedt* i ett kompetensutvecklingsseminarium för personal inom tillsynsenheten vid Skolverket.

JO Berggren och *byråchefen Hedbom Blomkvist* deltog den 23 maj 2000 i en konferens i Göteborg, anordnad av Föreningen för länsstyrelsernas chefsjurister.

Byråchefen Hedbom Blomkvist föreläste den 18 januari 2000 vid ett av Vägverket anordnat seminarium i Örebro för anställda inom myndigheten.

Byråchefen Sjöstedt medverkade den 9 november 1999 vid en av Sveriges kommunaltjänstemannaförbund anordnad konferens i Göteborg angående yttrandefrihet och meddelarfrihet för anställda vid myndigheter m.m.

Vidare föreläste han vid av SIPU anordnade kurser om offentlighet och sekretess dels den 22 september 1999, dels den 11 januari 2000.

Byråchefen Johnson och *områdesansvariga föredraganden von Sivers* höll föredrag samt deltog i diskussion dels vid en av Försäkringskassaförbundet anordnad hearing i Ronneby den 25 augusti 1999, dels för förtroendevalda i styrelse och socialförsäkringsnämnder inom Hallands läns allmänna försäkringskassa den 6 juni 2000.

Justitieombudsmännen och kanslichefen har vid möten med företrädare för Riksdagens revisorer den 27 oktober 1999 och den 29 maj 2000 diskuterat frågor av gemensamt intresse. *Stf ombudsmannen Ekberg* deltog i mötet den 27 oktober 1999.

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 26 november 1999 samt i ett av Handikappombudsmannen anordnat seminarium den 2 februari 2000. *Stf ombudsmannen Ekberg* deltog i mötet den 26 november 1999. 2000/01:JO1

3 Internationellt samarbete

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

ChefsJO Eklundh, JO Pennlöv, JO André och kanslichefen Swanström besökte den 6–13 november 1999 Folkrepubliken Kina på inbjudan av det kinesiska övervakningsministeriet (Ministry of Supervision). I detta delegationsbesök deltog också konstitutionsutskottets presidium och kanslichef.

ChefsJO Eklundh, JO Pennlöv, JO André och kanslichefen Swanström besökte den 13–17 november 1999 Mongoliet på inbjudan av det mongoliska parlamentet (*State Great Hural*).

ChefsJO Eklundh, JO André och JO Berggren deltog den 6–7 februari 2000 i en av den finska riksdagens justitieombudsman anordnad konferens i Helsingfors i anledning av det finska JO-ämbetets 80-årsjubileum.

ChefsJO Eklundh deltog i möten med styrelsen för Europäisches Ombudsmann Institut (EOI) dels den 28 augusti 1999 i Berlin, dels den 12 maj 2000 i Barcelona. Vidare deltog han i ett möte den 26 juni 2000 i Frankfurt med en kommitté med företrädare för EOI och International Ombudsman Institute (IOI).

ChefsJO Eklundh medverkade den 8–10 december 1999 i ett forskarseminarium i Istanbul om ombudsmannainstitutionen, arrangerat av Sveriges generalkonsulat i Istanbul i samverkan med turkiska myndigheter.

ChefsJO Eklundh medverkade den 15–16 januari 2000 vid en kongress i Ankara angående frågor om kvalitet i rättsväsendet m.m., anordnad av Ankaras advokatsamfund.

ChefsJO Eklundh medverkade den 25 januari–3 februari 2000 i ett seminarium i Hanoi rörande tillsyn över rättsväsendets olika grenar, ingående i ett demokratiutvecklings- och samarbetsprojekt mellan riksdagen och Vietnams nationalförsamling.

ChefsJO Eklundh besökte den 12–16 april 2000 Tunisien på inbjudan av den tunisiska ombudsmannainstitutionen och Svenska institutet och deltog därvid i ett seminarium i Tunis.

ChefsJO Eklundh medverkade den 27–28 april 2000 i en konferens i Prag på temat Ombudsmannainstitutionens roll, anordnad av Tjeckiska republikens parlament.

ChefsJO Eklundh deltog den 24–26 maj 2000 i konferensen "Quality of Justice in an International Perspective" i Maastricht, Nederländerna.

ChefsJO Eklundh besökte den 7–9 juni 2000 Bulgarien och deltog därvid i ett seminarium i Sofia rörande eventuell etablering av en ombudsmannainstitution i landet m.m.

JO André deltog den 13–14 december 1999 i ett av Europarådet och den ungerska ombudsmannen för mänskliga rättigheter anordnat regionalt möte i Budapest om oberoende nationella institutioner för mänskliga rättigheter. 2000/01:JO1

Stf ombudsmannen Norell Söderblom och *byråchefen Hedbom Blomkvist* medverkade den 9–10 september 1999 i seminariet ”Ombudsmen, the treaty of Amsterdam and European Integration” i Paris, anordnat av den franska ombudsmannainstitutionen (Le Médiateur de la République) och Europaparlamentet.

Kanslichefen Swanström medverkade den 11–18 december 1999 i seminariet ”Perfection of Mechanism for Inspection, Control and Supervision” i Hanoi, anordnat av Vietnam State Inspectorate i samverkan med Rättsvetenskapliga institutionen vid Umeå universitet.

Kanslichefen Swanström medverkade den 12–15 april 2000 i en konferens i Podgorica, Montenegro om nationella institutioner till skydd för mänskliga rättigheter samt eventuell etablering av en ombudsmannainstitution i Montenegro, anordnad av justitieministeriet i Montenegro i samarbete med OSCE och ODIHR.

Enhetschefen för internationella frågor von der Esch deltog i en av SIPU International anordnad studieresa till EU-institutioner i Bryssel och Luxemburg den 6–10 oktober 1999.

Enhetschefen för internationella frågor von der Esch medverkade den 5–7 juni 2000 i en av Europarådet anordnad konferens i Strasbourg på temat ”Task Force on Good Governance” inom ramen för Stabilitetspakten för sydöstra Europa.

Rättssakkunniga föredragandena Åhgren och *Schultzberg* deltog i det nordiska juristmötet i Oslo den 17–21 augusti 1999.

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

En delegation från ombudsmannainstitutionen i Litauen (Seimo Kontrolieriu Istaiga) under ledning av Ombudsmannen Kestutis Milkeraitis besökte Riksdagens ombudsmän den 27–29 oktober 1999. Vid besöket medverkade *chefsJO Eklundh*, *JO Pennlöv*, *JO André*, *stf ombudsmannen Ekberg*, *kanslichefen Swanström*, *enhetschefen för internationella frågor von der Esch* samt *vissa byråchefer*.

En delegation från lagutskottet vid Nationalförsamlingen i Vietnam, ledd av utskottets vice ordförande Tran The Vuong, avlade ett studiebesök hos riksdagen den 18–26 mars 2000. Härvid gästade delegationen Riksdagens ombudsmän den 20 och 23 mars. Från JO:s sida medverkade *de fyra justitieombudsmännen* samt *kanslichefen*. Vid mötet hos JO den 20 mars medverkade också en företrädare för Riksåklagaren.

Riksdagens ombudsmän besöktes den 18–19 april 2000 av biträdande ombudsmannen R.M. Soerahman från National Ombudsman Commission i Indonesien. Under besöket, som även innefattade möten med företrädare för konstitutionsutskottet, Barnombudsmannen och SIDA, medverkade från JO:s sida *chefsJO Eklundh*, *kanslichefen Swanström* och *enhetschefen von der Esch*.

The Public Protector (Ombudsman) i Sydafrika Selby Baqwa besökte Riksdagens ombudsmän den 8–11 maj 2000. Under besöket, som även innefattade ett möte med företrädare för konstitutionsutskottet, medverkade från JO:s sida de fyra *justitieombudsmännen, kanslichefen, byråcheferna* samt *enhetschefen för internationella frågor*. 2000/01:JO1

Riksdagens ombudsmän var i samarbete med Utrikesdepartementet värd för ett seminarium den 8–14 maj 2000 inom ramen för Stabilitetspakten för sydöstra Europa med deltagande av representanter för ombudsmanna-institutionerna i Albanien, Bosnien-Hercegovina, Kroatien och Makedonien. Seminariets två första dagar ägde rum hos JO under medverkan av de fyra *justitieombudsmännen, kanslichefen, byråcheferna* samt *enhetschefen för internationella frågor*.

Riksdagens ombudsmän besöktes den 11–13 maj 2000 av en delegation från Ministry of Law, Justice and Parliamentary Affairs i Bangladesh, ledd av Afzal Hossain Ahmed. Under besöket, som även innefattade möten med företrädare för konstitutionsutskottet, Justitiekanslern och Jämställdhetsombudsmannen, medverkade från JO:s sida *chefsJO Eklundh, JO André, JO Berggren, kanslichefen Swanström* samt *enhetschefen von der Esch*.

Riksdagens ombudsmän och konstitutionsutskottet gästades den 14–19 maj 2000 av en delegation från Övervakningsministeriet (Ministry of Supervision) i Folkrepubliken Kina under ledning av Senior Supervisory Commissioner Cao Qingze. Delegationen åtföljdes av företrädare för Kinas ambassad i Stockholm. Under besöket, som genomfördes i samverkan med Svenska institutet, arrangerades möten med företrädare för regeringen (Justitiedepartementet), Justitiekanslern, Hälso- och sjukvårdens ansvarsnämnd, Riksrevisionsverket, Tidningsutgivarna/Pressens opinionsnämnd, Rikspolisstyrelsen, Hovrätten över Skåne och Blekinge, Malmö kommun samt Länsstyrelsen i Skåne län, sociala funktionen. Från JO:s sida medverkade *de fyra justitieombudsmännen, kanslichefen* samt *enhetschefen för internationella frågor*.

3.3 Endagsbesök hos JO för information och diskussion

Riksdagens ombudsmän besöktes den 10 augusti 1999 av den italienske parlamentsledamoten Tiziana Maiolo, den 13 augusti 1999 av professor Zeev Segal från Israel, den 2 september 1999 av journalisten Mustafa Kemal Majunder från Bangladesh, den 7 oktober 1999 av en grupp stipendiater från Frankrike inom ramen för ett av Fondation Nationale Entreprise et Performance och Svenska institutet anordnat program, den 8 oktober 1999 av en tjänstemannadelegation från parlamentet (Saeima) i Lettland under ledning av den lettiske riksdagsdirektören (besök hos KU, JO och Riksdagens revisorer gemensamt), den 11 oktober 1999 av två representanter för den schweiziska ”Utredningskommissionen underrättelsetjänst” samt Schweiz ambassadör och försvarsattaché i Sverige, den 19 oktober 1999 av en delegation från Nationella kommissionen för enighet och försoning i Rwanda, den 1 november 1999 av en delegation från Federationsrådet i Ryssland under ledning av guvernören i Tjeljabinsk Pjotr Ivanovitj Sumin, den 3 november 1999 av en parlamentarikerdelegation från State Great Hural

i Mongoliet, ledd av Mr Nyaamaa Tuvshintugs, den 24 november 1999 av en delegation från justitieministeriet i Litauen, åtföljd av två svenska domare och en representant för Domstolsverket, den 24 februari 2000 av en delegation från Zambia, ledd av landets justitieminister Vincent Malambo, den 25 februari 2000 av en delegation från Indonesien, ledd av landets minister för mänskliga rättigheter Hasballah M. Saad och åtföljd av landets ambassadör i Stockholm, den 1 mars 2000 av fyra stipendiater från Université de Québec i Kanada, den 5 april 2000 av Bolivias chargé d'affaires i Stockholm Dr Antonio Mariaca, den 7 april 2000 av en tjänstemanna-delegation från parlamentet (Saeima) i Lettland under ledning av Inese Petersone, den 11 april 2000 av Mr Richard Jenkins från Constitutional and Community Policy Directorate vid Home Office i Storbritannien, den 18 april 2000 av en parlamentarikerdelegation från People's Consultative Assembly i Indonesien, den 3 maj 2000 av en grupp från Vietnam, deltagande i ett av SIPU International och SIDA organiserat utbildningsprogram på temat Training of trainers, den 9 maj 2000 av Dr Fasil Nahum, särskild rådgivare till premiärministern i Etiopien, den 10 maj 2000 av en delegation från petitionsutskottet vid det tjeckiska parlamentets deputeradekammare under ledning av utskottets ordförande Katerina Dostlállová, den 22 maj 2000 av en grupp studerande från olika utvecklingsländer, deltagare i Comparative Seminar on Law and Development arrangerat av Institutet för rättsutvecklingsstöd, den 29 maj 2000 av en tjänstemannadelegation från Ministeriet för parlamentariska frågor i Kuwait under ledning av Mr Ali Saqer Al-Adwani, den 6 juni 2000 av professor Fukashi Utsunomiya från Tokai University i Japan, den 6 juni 2000 även av en delegation från Högsta domstolen i Laos, ledd av domstolens president Thongsy Inthaphonh, den 13 juni 2000 av en delegation från State Inspectorate i Vietnam, ledd av Inspector General Ta Huu Thanh, den 14 juni 2000 av en delegation från franska nationalförsamlingens försvarsutskott, åtföljd av försvarsattachén vid Frankrikes ambassad i Stockholm, samt den 16 juni 2000 av Manuêlo Prada, företrädare för Defensoria del Pueblo (ombudsmannainstitutionen) i Venezuela.

2000/01:JO1

Stockholm i november 2000

2000/01:JO1

Claes Eklundh

Jan Pennlöv

Kerstin André

Nils-Olof Berggren

Gunnel Norell Söderblom

Leif Ekberg

/Kjell Swanström

Allmänna domstolar m.m.

2000/01:JO1

Åtal mot en domare med anledning av hans handläggning av ett antal tvistemål

(684-1995)

I en anmälan begärdes att JO skulle granska numera pensionerade rådmannen Bo Severins vid Lunds tingsrätt handläggning av ett visst tvistemål samt meddelandet av tredsdom i målet. Enligt anmälaren framstod Bo Severins handläggning av målet som partisk till nackdel för svaranden. Anmälaren nämnde i sammanhanget även Bo Severins handläggning av ett annat tvistemål.

Med anledning bl.a. av vad som hade anförts i anmälan besökte befattningshavare vid JO-expeditionen tingsrätten. Vid detta besök granskades ett antal tvistemålsakter.

ChefsJO Eklundh konstaterade i ett beslut den 29 september 1995 att vad som hade kommit fram vid granskningen gav vid handen att det fanns anledning anta att tjänstefel enligt 20 kap. 1 § brottsbalken (BrB) hade begåtts. *ChefsJO Eklundh* beslutade därför att inleda förundersökning och uppdrog åt överåklagaren Hans Lindberg vid dåvarande Regionåklagarmyndigheten i Västerås att låta verkställa utredningen.

Det kom därefter till JO in en anmälan från en annan person i vilken anmälaren hävdade att Bo Severin utan grund hade dömt ut viten mot svarandena i ett angivet tvistemål.

Sedan *chefsJO Eklundh* granskat akten i detta mål konstaterade han i ett beslut den 14 februari 1996 att vad som hade kommit fram vid granskningen gav vid handen att det fanns anledning att anta att tjänstefel enligt 20 kap. 1 § BrB hade begåtts. *ChefsJO Eklundh* beslutade därför att inleda förundersökning och uppdrog åt Hans Lindberg att verkställa även denna utredning.

Under förundersökningen hördes Bo Severin som skäligen misstänkt för tjänstefel. Misstankarna gällde i huvudsak att Bo Severin vid handläggningen av 23 tvistemål hade åsidosatt rättegångsbalkens bestämmelser genom att avgöra målen utan att dessförinnan förbereda dessa för avgörande. Underlåtenheten medförde att målen inte var utredda på ett tillfredsställande sätt och att förutsättningar att avgöra målen på sätt som skett därför inte förelåg. Bo Severin bestred ansvar.

På grund av vad som hade framkommit under utredningen beslutade *chefsJO Eklundh* den 18 april 1997 att lägga ned förundersökningen med avseende på handläggningen av ett av målen. Förundersökningen beträffande de andra målen fortsatte.

Efter slutförd förundersökning beslutade *chefsJO Eklundh* den 13 oktober 1997 att åtal för tjänstefel skulle väckas mot Bo Severin för hans handläggning av 22 tvistemål. Åtalet, som omfattade 22 åtalpunkter, grunderna för detta samt Bo Severins inställning till de särskilda åtalpunkterna redovisas utförligt i Hovrättens över Skåne och Blekinge dom.

Hovrätten över Skåne och Blekinge fann i en dom den 2 december 1998 att 2000/01:JO1
Bo Severin hade gjort sig skyldig till tjänstefel i 19 fall samt bestämde påföljden till 120 dagsböter. Åtalet ogillades i 10 fall.

Under rubriken Sammanfattning anförde hovrätten bl.a. följande.

Enligt åtalet hade rådmannen vid handläggning av tvistemål på olika sätt åsidosatt vad som gällt för uppgiften. Främst hade det rört att rådmannen avgjort mål utan att hålla huvudförhandling trots att förutsättningar härför inte förelegat.

Rådmannen förnekade att han åsidosatt vad som gällt för uppgiften och – om han ändå skulle anses ha gjort det – att han gjort detta uppsåtligt eller av oaktsamhet, något som krävs för straffansvar. I vart fall hade felen enligt rådmannen varit ringa och därför inte straffbara.

Hovrätten slår fast att endast regler i lagar och andra föreskrifter skall beaktas vid bedömningen av om rådmannen på ett straffbart sätt åsidosatt vad som gällde för uppgiften. En annan sak, framhåller hovrätten, är att en domare i sin verksamhet beaktar även högre domstolars avgöranden (s.k. prejudikat), uttalanden i förarbeten och andra rättskällor. Hovrätten konstaterar vidare – i enlighet med vad Högsta domstolen uttalat i flera avgöranden – att det inom rättstillämpningen måste finnas ett betydande utrymme för olika uppfattningar i tolknings- och tillämpningsfrågor samt att endast mera klara felbedömningar kan anses vara ett åsidosättande av vad som gällt för uppgiften.

Fler än hälften av åtalspunkterna gäller tvistemål som överlämnats till tingsrätten efter att först ha handlagts som mål om betalningsföreläggande vid kronofogdemyndighet. Rådmannen har som regel avgjort målen efter att enbart ha berett parterna tillfälle att slutföra sin talan.

Hovrätten anser i likhet med åklagaren att en sådan handläggning i och för sig kan vara tillräcklig. Förutsättningen är emellertid att någon ytterligare förberedelse inte behövs vid tingsrätten. Denna förutsättning är nästan aldrig uppfylld i praktiken anser hovrätten. Tvärtom – slår hovrätten fast – är rätten enligt lag skyldig att genom olika åtgärder verka för att klarlägga vilka skäl och bevis parterna vill lägga fram och vad de yrkar i målet.

I två av målen anser hovrätten inte att rådmannen gjorde fel. Hovrätten kommer när det gäller de andra målen fram till att rådmannen inte borde ha avgjort dem utan att reda ut parternas yrkanden, grunder eller bevisning. I dessa mål har rådmannen därför enligt hovrätten på olika sätt åsidosatt vad som gällde för uppgiften. Till skillnad från vad åklagaren påstått finner hovrätten inte att rådmannen gjort detta uppsåtligt. Han har emellertid enligt hovrätten - utom i ett fall - varit oaktsam.

I två fall där hovrätten finner att rådmannen av oaktsamhet meddelat felaktiga domslut dömer hovrätten honom. I det ena fallet hade svaranden förpliktats att betala ett belopp trots att kåranden bara hade yrkat att svarandens fastighet skulle tas i anspråk. Det andra fallet gäller att rådmannen meddelat dom mot en svarande som inte var part i målet.

Även i två andra mål som rådmannen avgjort finner hovrätten att han av oaktsamhet meddelat felaktiga domslut men ogillar åtalet därför att gärningarna är ringa. I det ena fallet hade svaranden förpliktats att betala 4 000 kr mer än kåranden hade yrkat i målet. Felet hängde samman med att kronofogdemyndigheten hade gjort fel när svaranden bestred ansökningen om betalningsföreläggande. I det andra fallet hade rådmannen förpliktat en svarande att som rättegångskostnad betala ett belopp som egentligen borde vara en del av kapitalbeloppet i ett domslut.

Hovrätten dömer också rådmannen för att han i ett mål dröjt för länge med att meddela tredsdom och för att han i ett annat mål hållit huvudförhandling trots att ett vittne inte hade kommit. Däremot ogillar hovrätten åtalet för att rådmannen i ett mål felaktigt skulle ha avvisat bevisning, tillåtit en person

som var försatt i konkurs att uppträda som ombud och förelagt denne att komma in med fullmakt samt meddelat tredskodom när fullmakten kom in. På en punkt där åklagaren påstått att rådmannen utan laga grund förpliktat två svarande att betala vite för att de inte kommit till en förhandling anser hovrätten inte att rådmannen gjort fel och ogillar åtalet. 2000/01:JO1

Bo Severin överklagade hovrättens dom med yrkande att åtalet skulle ogillas. *ChefsJO Eklundh* bestred ändring.

I en dom den 21 mars 2000 fastställde Högsta domstolen hovrättens domslut.

Hovrättens dom, Bo Severins överklagandeskrift, *chefsJO Eklundhs* svarsskrivelse till Högsta domstolen samt Högsta domstolens dom återges i en bilaga till denna ämbetsberättelse.

En tingsrätts handläggning av ett mål om umgängesrätt m.m. där svaranden hade s.k. fingerade personuppgifter

(Dnr 1806-1998)

I ett beslut den 6 december 1999 anförde *chefsJO Eklundh* bl.a. följande.

Anmälan

I en anmälan till JO framförde K. I. klagomål mot att han, trots att han i en dom från Stockholms tingsrätt har medgivits umgängesrätt med sin son, inte får träffa sin son eftersom modern har skyddad identitet och adress.

Utredning

Stockholms tingsrätts, avd. 7, mål T – – – infordrades. Av handlingarna i målet framgår bl.a. följande.

K. I. och J. K. har varit gifta med varandra och har tillsammans sonen S., född år 1991. Den 13 oktober 1994 dömde Hedemora tingsrätt till äktenskapsskillnad mellan makarna och anförtrorde J. K. vårdnaden om S. Hedemora tingsrätt lämnade i en dom den 19 september 1996 K. I:s yrkande om umgängesrätt med S. utan bifall. Svea hovrätt, avd. 12, som den 9 februari 1996 fastställde tingsrättens domslut, anförde bl.a. följande. ”I enlighet med tingsrättens bedömning finns det anledning att befara att K. I. återigen olovligen bortför S. Härtill kommer att ett umgänge i närvaro av kontaktperson torde vara praktiskt ogenomförbart med hänsyn till att J. K. bytt identitet och det är ovisst var hon och S. befinner sig.”

I maj 1997 väckte K. I. på nytt talan vid Hedemora tingsrätt om rätt till umgänge med sin son. Tingsrätten förelade chefen för Lokala skattekontoret i Avesta att uppge i vilken kommun S. var folkbokförd samt huruvida adressen till Lokala skattekontoret kunde användas för delgivning av handlingar i målet. Skattemyndigheten i Dalarnas län meddelade tingsrätten att berörd person var registrerad som obefintlig i myndighetens register och att post till denne vidare sänds till Rikspolisstyrelsen. Tingsrätten överlämnade, med stöd av 10 kap. 20 a § rättegångsbalken och 6 kap. 17 §

första stycket föräldrabalken, målet till Stockholms tingsrätt och anförde 2000/01:JO1
 följande. ”Käranden har inte visat att barnet har sitt hemvist i denna tingsrätts
 domsaga. Med hänsyn till vad som i målet blivit upplyst kan det inte heller
 utrönas någon annan behörig domstol inom vars domsaga barnet har sitt
 hemvist. Målet skall således tas upp av Stockholms tingsrätt.”

Den 24 juni 1997 utfärdade Stockholms tingsrätt stämning å J. K. med
 adress c/o Chefen för Lokala skattekontoret i Avesta. Den 30 juni 1997
 antecknades på dagboksbladet att Lokala skattekontoret i Avesta hade
 meddelat att Rikspolisstyrelsen skulle försöka ta reda på J. K:s adress. Enligt
 en anteckning på dagboksbladet från den 20 oktober 1997 har Aimée Jillger
 vid Rikspolisstyrelsen uppgett att hon varit i kontakt med svaranden och
 framfört att denna på något sätt borde ingå i svaromål och att svaranden –
 såvitt fick förstås – inte hade för avsikt att på något sätt bidra till målets
 handläggning.

I en skrivelse daterad den 27 oktober 1997 förklarade sig advokaten – – –
 villig att åta sig uppdraget som god man om tingsrätten skulle förordna en
 sådan för svaranden. Den 28 oktober 1997 förordnade tingsrätten, enligt 11
 kap. 3 a § och 20 kap. 2 § föräldrabalken, – – – till god man för att tillvarata
 J. K:s rätt i det aktuella målet. Samma dag inkom K. I:s ombud, advokaten
 – – –, till tingsrätten med en skrivelse i vilken han hemställde om polis-
 delgivning med svaranden via Rikspolisstyrelsen om svaranden ännu ej blivit
 delgiven. Enligt en tjänsteanteckning den 29 oktober 1997 påkallade K. I:s
 ombud inte något beslut i fråga om delgivning då han mottagit underrättelse
 om god man för svaranden.

Genom Stockholms tingsrätts, avd. 7, dom den 14 januari 1998,
 tillerkändes K. I. rätt till umgänge med S. vartannat veckoslut, lördag eller
 söndag, i den omfattning som kontaktperson som utses av socialtjänsten i
 Avesta kommun kan medverka. Av tingsrättens domskäl framgår att
 tingsrätten vid sin bedömning bortsåg från frågan huruvida verkställighet av
 domen kan ske.

Anmälan remitterades till tingsrätten för upplysningar enligt följande.

1. Vilka överväganden gjordes i samband med delgivningen av stämningen
 med svaranden i juni 1997? Vilka åtgärder vidtog tingsrätten för att erhålla
 information om svarandens personuppgifter (jfr prop. 1990/91:153 s. 119).

2. Vilka överväganden gjordes inför förordnandet av god man för
 svaranden?

3. Den meddelade domen går sannolikt inte att verkställa så länge
 svaranden har fingerade personuppgifter. Vilka överväganden gjorde tings-
 rätten i detta avseende?

Tingsrätten skulle vidare i ett yttrande redovisa sin bedömning av det som
 kommit fram.

Tingsrätten (lagmannen Lena Berke) kom in med följande yttrande.

Vederbörande rådman Peter Wiking-Johnsson har yttrat sig i ärendet och
 anfört följande: Eftersom svaranden hade medgivits att använda fingerade
 personuppgifter gick den väg som stod till buds för delgivning av stämning
 via Lokala skattemyndigheten i Avesta och Rikspolisstyrelsen. Några andra
 försök till delgivning än på detta sätt gjordes inte. – Sedan det efter fyra
 månader slutligt framgick att svaranden inte ville låta sig delges eller över

huvud bidra till handläggningen av målet ansåg jag att förutsättningar förelåg att i överensstämmelse med 20 kap. 2 § första stycket föräldrabalken förordna god man för svaranden. – Beträffande tingsrättens överväganden avseende möjlighet till verkställighet, utöver vad som framgår av domskälen i domen, kan följande anföras. Målet rörde frågan om rätten till umgänge mellan käranden och parternas son, inte svarandens behov av skydd gentemot käranden. Det kunde inte uteslutas att svaranden skulle kunna tänka sig att, i barnets intresse, medverka till ett umgänge under för henne betryggande omständigheter. Att praktiskt ordna ett sådant umgänge torde inte vara omöjligt. Kontaktpersonens medverkan skulle garantera att käranden inte skulle kunna utröna svarandens eller barnets personuppgifter. Jag kan för egen del endast konstatera följande. Den förordnade gode mannen överklagade inte tingsrättens dom. Vid de överväganden som tingsrätten gjort, blir frågan om verkställighet närmast en fråga för länsrätten. 2000/01:JO1

Rättslig reglering

Enligt 1 § första stycket lagen (1991:483) om fingerade personuppgifter (i dess lydelse före den 1 januari 1998) fick Stockholms tingsrätt efter skriftlig ansökan medge en person som var folkbokförd i landet att använda andra personuppgifter om sig själv än de verkliga (fingerade personuppgifter) under högst fem år om det fanns en uppenbar risk att personen kunde bli utsatt för särskilt allvarlig brottslighet som riktade sig mot dennes liv, hälsa eller frihet och om personen inte kunde ges tillräckligt skydd på annat sätt. Frågor om användande av fingerade personuppgifter handlades i övrigt av Rikspolisstyrelsen.

Av 7 kap. 15 § första stycket sekretesslagen (1980:100) följer att sekretess gäller i verksamhet som avser folkbokföringen eller annan liknande registrering av befolkningen för uppgift om enskilda personliga förhållanden, om det av särskild anledning kan antas att den enskilde eller någon honom närstående lider men om uppgiften röjs. Enligt andra stycket i samma paragraf gäller sekretess i ärende om fingerade personuppgifter för uppgift om enskilda personliga förhållanden om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon honom närstående lider men.

I 14 kap. 2 § tredje stycket sekretesslagen föreskrivs att sekretess inte hindrar att uppgift om enskilda adress, telefonnummer och arbetsplats lämnas till en myndighet, om uppgiften behövs där för delgivning enligt delgivningslagen (1970:428).

Erhåller domstol i sin rättskipande eller rättsvårdande verksamhet från domstol eller annan myndighet uppgift som är sekretessbelagd där, gäller sekretessen också hos domstolen (12 kap. 1 § första stycket sekretesslagen).

I 20 kap. 2 § första stycket föräldrabalken (FB) föreskrivs att om den, mot vilken talan enligt balken riktas, vistas på okänd ort, skall hans rätt i saken bevakas av god man enligt 11 kap. Av 11 kap. 3 a § FB följer att i de fall som anges i 20 kap. 2 § första stycket FB god man skall förordnas av rätten.

Bedömning

I det mål som kom att handläggas av Stockholms tingsrätt använde svaranden, J. K., fingerade personuppgifter. Av uppgifterna i ärendet framgår

att tingsrätten hade varit i kontakt med Lokala skattekontoret i Avesta och Rikspolisstyrelsen i syfte att delge svaranden stämning i målet. När J. K. ännu fyra månader efter det att stämning hade utfärdats inte hade delgivits stämningen, förordnade tingsrätten en god man för att bevaka hennes rätt i målet. 2000/01:JO1

Syftet med fingerade personuppgifter är att hindra att en eller flera förföljare, med hjälp av uppgifter i allmänna handlingar hos en myndighet, får kännedom om var den person som behöver skyddas bor eller vistas. Det finns däremot inte någon laglig möjlighet för den som använder fingerade personuppgifter att undandra sig några förpliktelser. Personen i fråga har inte heller rätt att vägra medverka i ett rättsligt förfarande med hänvisning till att han har fått fingerade personuppgifter. Det är inte otänkbart att personen i fråga kan bli skyldig att inställa sig personligen exempelvis inför allmän domstol (se prop. 1997/98:9 s. 54 f. och s. 72). I förarbetena till lagen om fingerade personuppgifter uttalas bl.a. att det beträffande de riktiga uppgifterna i folkbokföringen skall framgå att personen i fråga använder fingerade personuppgifter. Syftet härmed är att minska problemen för borgenärer och myndigheter m.fl. som har ett legitimt intresse av att komma i kontakt med personen och för att det skall finnas en reell möjlighet för en myndighet eller en tredje man att få klart för sig att den person som de söker nu har registrerats under andra personuppgifter och att de – om de behöver tillgång till dessa uppgifter – kan ha anledning att begära en prövning av om uppgifterna kan lämnas ut till dem (prop. 1990/91:153 s. 119).

Att en person använder fingerade personuppgifter innebär alltså inte att det enbart är Rikspolisstyrelsen som kan få ta del av de sekretessbelagda uppgifterna beträffande personen i fråga. Om en myndighet eller en enskild begär att få ta del av sådana uppgifter skall myndigheten i varje enskilt fall göra en prövning om det föreligger hinder härför på grund av en bestämmelse om sekretess.

Enligt 15 kap. 5 § sekretesslagen skall en myndighet på begäran av en annan myndighet 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. Av bestämmelsen i 14 kap. 2 § tredje stycket sekretesslagen följer att sekretess inte hindrar att uppgift om bl.a. den enskildes adress lämnas till en myndighet om uppgiften behövs där för delgivning. Enligt 2 § delgivningslagen (1970:428) är det den myndighet där målet eller ärendet handläggs som ombesörjer delgivning. Käranden skall visserligen i stämmingsansökan ange bl.a. svarandens adress och förhållanden i övrigt av betydelse för delgivning med honom (33 kap. 1 § rättegångsbalken). Med hänsyn till att det för K. I. torde ha varit nästintill omöjligt att ange sådana uppgifter om J. K. ålåg det tingsrätten, i varje fall sedan det visat sig att J. K. inte avsåg att bidra till målets handläggning, att få fram uppgifterna.

Tingsrätten borde således hos t.ex. Rikspolisstyrelsen ha begärt att få del av J. K:s adress eftersom denna behövdes för delgivning. Sekretess för adressuppgiften hade gällt även i tingsrätten till följd av 12 kap. 1 § sekretesslagen. Det kan anmärkas att ett sådant sekretesskydd numera följer direkt av 7 kap. 15 § andra stycket andra meningen sekretesslagen.

Eftersom tingsrätten inte vidtog tillräckliga åtgärder för att delge svaranden eller eftersöka dennas adress saknades underlag för att fastslå att hon vistades på okänd ort. Tingsrättens beslut att förordna god man för svaranden enligt 20 kap 2 § första stycket föräldrabalken var därför inte lagligen grundat. 2000/01:JO1

Tingsrättens dom den 14 januari 1998 innebar att K. I. tillerkändes rätt till visst umgänge med sin son. Umgänget skulle ske i närvaro av kontaktperson. Möjlighet att mot J. K:s vilja verkställa denna dom synes inte föreligga så länge hon har fingerade personuppgifter. Det är visserligen riktigt att frågor om verkställighet prövas av länsrätten som första instans. Det kan dock ifrågasättas det lämpliga i att i ett mål om vårdnad eller umgänge meddela en dom som man kan förutse inte kommer att kunna verkställas (jfr NJA 1992 s. 93).

Fråga om förutsättningar förelåg att förordna god man i ett faderskapsmål

(Dnr 2349-1998)

I ett beslut den 7 december 1999 anförde *chefsJO Eklundh* bl.a. följande.

Bakgrund

I samband med en inspektion vid Köpings tingsrätt den 5 och 6 maj 1998 framkom följande vid granskningen av akten i mål ---.

Matilda A., född i oktober 1992, ansökte genom sin mor M. A. den 3 september 1996 om stämning på indonesiske medborgaren A. P., adress okänd, och yrkade att tingsrätten skulle fastställa att han var far till henne. Vidare yrkades att en god man skulle förordnas för tillvaratagande av A. P:s rätt i målet. I stämmningsansökan anfördes bl.a. följande.

M. A. har lärt känna A. P. redan 1987. Denne var sjöman och arbetade på ett fartyg, Meandra, som anlöpte Köpings hamn fram till våren 1992. M. A. och A. P. inledde intim förbindelse i början av 1990. M. A. uppger att hon inte haft intimt umgänge med någon annan man under konceptionstiden än med A. P.

Fartyget Meandra ägdes av rederi (*firma och adress*), Rotterdam, Holland. A. P. var anställd hos rederiet. Fartyget lär ha sålts och M. A. har inte längre någon kontakt med A. P. Denne har tillskrivits från socialförvaltningen i Köping men har inte låtit sig avhöras. Han har tillskrivits under rederiets adress. Socialförvaltningens brev avsändes den 16 februari 1995.

Till stämmningsansökan fanns fogat ett protokoll avseende utredning för fastställande av faderskap upprättat av Köpings kommuns socialnämnd den 4 november 1992. Av protokollet framgår bl.a. att M. A. i november 1992 fortfarande hade kontakt med A. P., att han arbetade på fartyget Meandra som anlöpt Köpings hamn kontinuerligt, att fartyget inte längre skulle komma kontinuerligt samt att A. P. beräknades komma till Köping först i februari 1993. Till stämmningsansökan fanns också fogad en skrivelse upprättad av Majbritt Jansson den 16 februari 1995 och ställd till A. P. under rederiets adress. Av denna framgick följande.

M. A. har uppgett Dig som far till den flicka Matilda som hon födde i oktober 1992. M. A. har försökt nå Dig men inte lyckats. Översänder ett protokoll där Du skall lämna uppgifter om Ditt förhållande till M. A. och om Din inställning till faderskapet. Om Du anser Dig vara far kan Du hos Din ambassad underteckna faderskapsbekräftelsen i tre exemplar och få Din namnteckning bevitnad. Medsänder också ett frågeformulär ang. Dina ekonomiska förhållanden som Du också kan få hjälp att fylla i hos Din ambassad. Om Du inte är beredd att underteckna faderskapsbekräftelsen sänd då protokollet med Dina uppgifter tillbaka med angivande av Dina skäl till att Du inte vill bekräfta faderskapet. Ärendet måste då lämnas till advokat för rättslig prövning och för blodprovstagning. Emotser handlingarna åter före den 28 februari 1995. 2000/01:JO1

Tingsrätten konstaterade i ett beslut den 6 september 1996 att A. P. fick antas sakna känt hemvist och att det inte kunde klarläggas var han uppehöll sig varför hans rätt i målet skulle bevakas av en god man jämlikt 20 kap. 2 § första stycket föräldrabalken. Samma dag utfärdades stämning på A. P. genom den gode mannen.

I svaromålet, som inkom till tingsrätten i november 1996, anförde den gode mannen – utan att ange vilka efterforskningsåtgärder han hade vidtagit – att han hade försökt få kontakt med A. P. men inte lyckats. Han uppgav att han med anledning av detta varken kunde medge eller bestrida det yrkande som hade framställts.

Tingsrätten kallade därefter Matilda A., genom M. A., och A. P., genom den gode mannen, till en muntlig förberedelse den 24 januari 1997. Vid förhandlingen ingavs tre fotografier av A. P. tagna under 1991–1992 samt ett brev från A. P. till M. A. I protokollet från förberedelsen antecknades bl.a. följande.

M. A. uppger att hon inte vet var A. P. uppehåller sig.

Käranden yrkar att tingsrätten måtte förklara att A. P. är far till Matilda A.

Den gode mannen förklarar att yrkandet varken kan medges eller bestridas då han inte lyckats få kontakt med A. P. Det finns emellertid inte någon anledning att betvivla M. A:s uppgifter.

Käranden anger och utvecklar grunden till käromålet enligt stämningens ansökan aktbil. 1 samt anför därvid följande. M. A. och A. P. träffades hos en kompis 1987 och blev goda vänner. – – – De inledde ett förhållande 1990. Under perioden 1991 till den 27 mars 1992 besökte A. P., som jobbade på fartyget Meandra, M. A. på sin lediga tid när fartyget låg i Köpings hamn. Under våren 1992 – – – hade de intimt umgänge. A. P. umgicks också med M. A:s familj och var bl.a. med på M. A:s mammas födelsedag den 28 december 1991. Den 27 mars 1992 var senaste gången M. A. och A. P. träffades. Därefter åkte A. P. tillbaka till Indonesien. M. A. fick därefter ett brev från honom någon gång under april–maj 1992. Vidare ringde A. P. till M. A. i september 1992.

M. A. fick reda på att hon var gravid någon gång i februari 1992 och hon berättade detta för A. P. innan han åkte tillbaka till Indonesien. – – –

M. A. uppger vidare att A. P. kommer från ön Ambon i Indonesien. Han har jobbat som sjöman i ca 12 år och är enligt sitt ID-kort född den 25 december 1954.

Med parternas samtycke företas målet till huvudförhandling i förenklad form. – – –

Förhandlingen, som pågått kl. 10.30–12.00 förklaras avslutad med tillkännagivande av att dom kommer att meddelas senare under dagen.

Genom en dom samma dag förklarade tingsrätten A. P. vara far till Matilda A. Under "DOMSKÄL" gjorde tingsrätten följande bedömning.

M. A. har lämnat sina uppgifter om vid vilka tidpunkter som hon träffat A. P. med stöd av anteckningar som hon gjort i en almanacka och som hon påstår att hon skrivit i anslutning till de dagar de hänför sig till. Hennes dotter Matilda A. har varit närvarande vid förhandlingen och har därvid pekat på den man som M. A. har förklarat vara A. P. på fotografierna och kallat honom för pappa. Det har därvid också lätt kunnat konstateras att barnet företett likheter med A. P. M. A. har också uppgivit att dottern Matilda har fått sitt namn Patricia efter A. P:s mor såsom varande barnets farmor. M. A:s uppgifter är enligt tingsrättens mening mycket trovärdiga. Uppgifterna vinner dessutom stöd av fotografier och ett åberopat brev samt annan utredning. Tingsrätten finner därför att det är utrett att A. P. har haft samlag med barnets mor under tid då barnet kan vara avlat. Tingsrätten finner också med hänsyn till samtliga omständigheter att det är sannolikt att barnet har avlats av honom. A. P. skall därför förklaras vara fader till Matilda A.

Domen överklagades inte.

Utredning

Ärendet remitterades till Köpings tingsrätt för upplysningar enligt följande.

I 20 kap. 2 § första stycket föräldrabalken (FB) föreskrivs att om den, mot vilken talan enligt föräldrabalken riktas, vistas på okänd ort, skall hans rätt i saken bevakas av god man enligt 11 kap. Tingsrätten förordnade med stöd av denna bestämmelse en god man för svaranden i mål – – – med motiveringen att svaranden fick antas sakna känt hemvist och att det inte kunde klarläggas var han uppehöll sig.

1. Vilka åtgärder vidtog tingsrätten innan beslutet fattades för att få klarlagt att svaranden befann sig på okänd ort?

2. Tillfrågades den gode mannen någon gång under handläggningen om vilka efterforskningsåtgärder han hade vidtagit?

3. Vilka åtgärder vidtog tingsrätten med anledning av de uppgifter om svarandens hemort som käranden lämnade under förberedelsen?

Tingsrätten skulle vidare yttra sig och redovisa sin bedömning av det som kommit fram.

Köpings tingsrätt (lagmannen Urban Sandén) inkom med ett yttrande i vilket hänvisades till ett bifogat yttrande från rådmannen Ove Svensson.

Ove Svensson

1. Jag kan inte erinra mig att jag vidtog några andra åtgärder än att jag med ledning av de upplysningar som fanns i handlingarna om att svaranden hade tjänstgjort som sjöman på ett fartyg som fram till våren 1992 anlöpt Köpings hamn kontinuerligt men som sedan sålts av rederiet där han var anställd, att barnets mor enligt socialnämndens i Köpings kommun brev den 16 februari 1996 (skall rätteligen vara 1995; *JO:s anmärkning*) till den av modern uppgivne fadern till barnet hade försökt nå honom men ej lyckats, att socialnämnden ej fått svar på brevet som avsänts under rederiets adress och att modern inte längre hade någon kontakt med svaranden, vilken angavs ha okänd adress kunde konstatera att svaranden vistades på okänd ort och att 20 kap 2 § 1 st 1 p föräldrabalken därför var tillämplig.

2. Detta är möjligt och till och med troligt eftersom tingsrätten har tät kontakt i olika mål med de advokater som ofta uppträder vid tingsrätten. Tingsrätten fick i vart fall underrättelse om de åtgärder den gode mannen vidtagit genom att han i sitt svaromål av den 22 november 1996 angav att han hade försökt få kontakt med svaranden men inte lyckats. Nyligen tillfrågad därom har advokaten Jonas Wiklund uppgivit att även han tillskrev svaranden under rederiets adress i Holland, till vilken adress han även skickade domen. 2000/01:JO1

3. Jag bedömde inte uppgiften om att svaranden hade återvänt till Indonesien och att han kom från ön Ambon som tillräckliga för att det skulle vara meningsfullt att igångsätta efterforskningar och för att det skulle finnas anledning att ändra den tidigare bedömningen att han vistades på okänd ort. Till detta bidrog säkert konstaterandet att svaranden varit noga med att det i Holland poststämplade brevet inte ange någon adress. Några åtgärder vidtogs därför inte.

Urban Sandén

Såvitt gäller de åtgärder som vidtagits i målet av rotelinnehavaren, rådmannen Ove Svensson, i de avseenden som remissen omfattar hänvisar tingsrätten till bifogat yttrande av denne.

Som framgår av Ove Svenssons yttrande vidtog tingsrätten inte någon åtgärd för att få klarlagt att svaranden i målet befann sig på okänd ort, utan beslutet om att förordna god man fattades enbart med ledning av de uppgifter som fanns i handlingarna i målet. Det kan ifrågasättas om inte tingsrätten, med ledning av de uppgifter som fanns om svaranden, borde ha vidtagit ytterligare åtgärder för att få kompletterande upplysningar om svaranden (jfr NJA 1983 s 639) och om möjligt få klarhet i huruvida denne befann sig på okänd ort. Närmast till hands hade kanske varit att även tingsrätten försökte få kontakt med svarandens uppgivna arbetsgivare. Möjligen skulle även en kontakt med Utrikesdepartementets rättsavdelning kunna ha gett underlag för ytterligare efterforskningar. Mot bakgrund av de upplysningar som fanns om svaranden, och då ytterligare rimliga efterforskningar med hänsyn till omständigheterna sannolikt inte hade gett något resultat, anser sig dock tingsrätten inte vilja ifrågasätta att det fanns förutsättningar för att på det befintliga underlaget förordna en god man för svaranden.

Enligt vad Ove Svensson anført i sitt yttrande är det möjligt att den gode mannen under handläggningen tillfrågades om vilka efterforskningsåtgärder denne vidtagit. Mot bakgrund av bestämmelsen i 20 kap 2 § 3 st föräldrabalken, enligt vilken en god man skall samråda med den för vilken han har förordnats i den mån det kan ske, borde tingsrätten under handläggningen av målet ha tagit kontakt med den gode mannen, och givetvis skulle vad som därvid framkommit ha dokumenterats i akten.

Som Ove Svensson vidare anført vidtog inte tingsrätten någon åtgärd med anledning av de uppgifter om svarandens hemort som käranden lämnade under förberedelsen i målet. Även härvidlag kan det kanske ifrågasättas om inte tingsrätten exempelvis genom en kontakt med Utrikesdepartementets rättsavdelning borde ha undersökt möjligheterna att få tillgång till ytterligare uppgifter om svaranden. Men med hänsyn till vad Ove Svensson anført anser tingsrätten att det enbart på grund av den nya uppgiften om eventuell hemort för svaranden i Indonesien inte fanns anledning till ett ändrat ställningstagande när det gäller frågan om svaranden skulle anses vistas på okänd ort.

Bedömning

I mål av nu aktuellt slag skall en god man förordnas för en svarande bl.a. under förutsättning att denne vistas på okänd ort.

Enligt 2 § delgivningslagen (1970:428) är det den myndighet där målet 2000/01:JO1 eller ärendet handläggs som ombesörjer delgivning. Käranden skall i stämningsansökan ange bl.a. svarandens personnummer och adress samt förhållanden i övrigt av betydelse för delgivning med honom. Om svaranden saknar känd adress skall uppgift lämnas om den utredning som gjorts för att fastställa detta (33 kap. 1 § rättegångsbalken [RB]). Av 33 kap. 10 § RB följer att rätten i indispositiva mål inte kan avvisa en stämningsansökan som inte uppfyller föreskrifterna i 33 kap. 1 § RB. Däremot kan rätten avvisa kärandens talan om uppgifterna om svaranden är sådana att denne inte på ett tillfredsställande sätt kan identifieras (se NJA 1983 s. 639). Rätten kan i indispositiva mål inte heller avvisa stämningsansökan på den grunden att käranden inte antar ett erbjudande att själv ombesörja delgivningen (33 kap. 6 § RB).

I stämningsansökan fanns uppgifter om det fartyg på vilket svaranden hade tjänstgjort och adressen till det rederi där denne var eller hade varit anställd. En naturlig åtgärd hade därför varit att tingsrätten hade försökt få till stånd delgivning med svaranden via rederiet. Som tingsrätten anfört i sitt yttrande hade den även kunnat vända sig till Utrikesdepartementet för upplysningar (se kungörelsen [1933:618] angående biträde av Utrikesdepartementet för delgivning av handlingar i utlandet).

Det kan noteras att det brev som socialförvaltningen hade skickat till svaranden under rederiets adress var skrivet på svenska och att det inte förelåg någon utredning om huruvida svaranden behärskade svenska språket. Det förhållandet att svaranden inte hört av sig kan därför inte tas till intäkt för att han inte hade nåtts av brevet.

Eftersom tingsrätten inte vidtog några åtgärder för att delge svaranden eller eftersöka dennes adress var tingsrättens underlag för beslutet att förordna god man enligt 20 kap. 2 § första stycket FB bristfälligt. Tingsrättens handläggning i denna del är därför inte invändningsfri. Jag finner emellertid inte anledning att vidta någon ytterligare åtgärd i saken.

Vad som i övrigt framkommit föranleder ingen ytterligare åtgärd eller något uttalande från min sida.

En tingsrätts hantering av s.k. skyddade personuppgifter vilka erhållits från en part i ett förenklat tvistemål (FT-mål)

(Dnr 2350-1998)

I ett beslut den 6 december 1999 anförde *chefsJO Eklundh* bl.a. följande.

Bakgrund

I samband med en inspektion vid Köpings tingsrätt den 5 och 6 maj 1998 framkom följande vid granskningen av akten i mål FT – – –.

Efter ansökan av Trafikförsäkringsföreningen utfärdade Kronofogde-myndigheten i Västerås den 16 juli 1997 föreläggande för svaranden (ett *angivet personnummer, här uteslutet*) SKYDDADE PERSONUPPGIFTER att svara på föreningens yrkanden. Enligt ett delgivningskvitto delgavs

svaranden, som undertecknade kvittot med sitt namn, föreläggandet den 22 2000/01:JO1 augusti 1997. Svaranden kom den 27 augusti 1997 in med ett bestridande undertecknat med dennes namn (aktbil. 1 s. 8). Trafikförsäkringsföreningen begärde därefter att målet mellan föreningen och "Skyddade personuppgifter (ett angivet personnummer)" skulle överlämnas till tingsrätten. Till begäran fanns fogat bl.a. ett utdrag ur centrala bilregistret av vilket framgick att "personuppgiften" för personen med personnummer (ett angivet personnummer) var skyddad.

Handlingarna inkom till tingsrätten den 9 oktober 1997. På beslutet om överlämnande (aktbil. 1 s. 1) fanns en lapp med uppgift om svarandens namn och adress.

Tingsrätten utfärdade därefter den 17 oktober 1997 föreläggande för svaranden att komma in med svaromål vid äventyr av tredsdom (aktbil. 16). I föreläggandet angavs svarandens namn och adress.

Svaranden kom den 6 november 1997 in med svaromål och angav där bl.a. sitt efternamn och en ny adress (aktbil. 17). Svaranden bifogade därvid ett brev från föreningen som innehöll uppgift om bl.a. svarandens namn och den nya adressen (aktbil. 18). Tingsrätten förelade svaranden att klargöra sin inställning till käromålet, varefter detta medgavs (aktbil. 19 och 20). Både föreläggandet och medgivandet innehöll uppgift om svarandens namn och den senaste adressen.

Sedan föreningen hade yrkat bifall till sin talan, meddelade tingsrätten den 15 december 1997 en dom med följande innehåll.

PARTER

Kärande

Trafikförsäkringsföreningen ---

Svarande

Skyddade personuppgifter, (ett angivet personnummer)

DOMSLUT

1. (Ett angivet personnummer) skall till Trafikförsäkringsföreningen utge --- 997 kr jämte ränta ---.
2. (Ett angivet personnummer) skall ersätta Trafikförsäkringsföreningen dels för inkassokostnader med --- 150 kr, dels för rättegångskostnader med --- 615 kr, varav 315 kr i ombudsarvode.

Vid JO:s genomgång konstaterades att lappen med svarandens namn och adress, aktbil. 1 s. 8 samt aktbil. 16-20 lagts i ett förseglat kuvert på vilket antecknats "HEMLIG Enl 12 kap. 1 § sekretesslagen".

Utredning

2000/01:JO1

Ärendet remitterades till Köpings tingsrätt för upplysningar över

1. tingsrättens överväganden vad gäller sekretesskyddet för svarandens personuppgifter när målet överlämnades från kronofogdemyndigheten (det är därvid av intresse att få reda på vilken information tingsrätten erhöll om sekretesskyddet och varifrån den erhöles)
2. den rättsliga grunden för att utelämna uppgifter om svaranden i domshuvudet och i domslutet
3. en rättsliga grunden för sekretessförklaringen.

Tingsrätten skulle vidare yttra sig och redovisa sin bedömning av det som kommit fram.

Köpings tingsrätt (lagmannen Urban Sandén) inkom med ett yttrande i vilket hänvisades till ett bilagt yttrande från tingsfiskalen Marisa Gilli.

Marisa Gilli

Målet initierades genom en ansökan om betalningsföreläggande hos kronofogdemyndigheten i Västerås, varvid Trafikförsäkringsföreningen yrkade visst kapitalbelopp jämte ränta att utges av "svaranden (ett angivet personnummer) skyddade personuppgifter". Ansökan bestreds och när målet överlämnades från kronofogdemyndigheten till tingsrätten angavs (i kronofogdemyndighetens beslut) svaranden som "(ett angivet personnummer) skyddade personuppgifter". Bland de handlingar som bifogades beslutet om överlämnande återfanns ett delgivningskvitto undertecknat av svaranden. Namnunderskriften saknade dock namnförtydligande och var otydlig. Vidare hade svaranden undertecknat sitt bestridande med sitt namn. På beslutet om överlämnande fanns en gul "post it"-lapp. Där fanns svarandens namn och adress nedtecknad för hand. Tingsrätten utgick från att någon tjänsteman på kronofogdemyndigheten hade lämnat denna notering för att underlätta tingsrättens hantering av målet.

Vid den skriftväxling som följde under tingsrättens handläggning av målet uppgav svaranden sin nya adress samt undertecknade skrifterna med sitt namn.

Då målet avgjordes genom dom den 15 december 1997 fann tingsrätten att skäl för sekretess kunde föreligga vad avsåg svarandens namn och adress då det kunde antas att den enskilde kunde lida skada för det fall uppgifterna röjdes. Detta behov av sekretess befanns kunna föreligga oaktat att svaranden själv vid skriftväxling uppgivit sitt namn och adress. Tingsrätten saknade kännedom om orsaken till varför svarandens personuppgifter är skyddade och undertecknad kan inte längre påminna sig om någon kontroll i SPAR gjordes för att undersöka huruvida personuppgifterna verkligen var skyddade. Det är dock troligt att sådan kontroll gjordes.

En förutsättning för att få hemligstämpla en allmän handling är att det kan antas att hinder mot utlämnande av uppgift i handlingen föreligger enligt någon tillämplig sekretessbestämmelse. Undertecknad gjorde bedömningen att då svarandens namn och adress ursprungligen kommit till tingsrättens kännedom genom en "post-it"-lapp från kronofogdemyndigheten, där de aktuella uppgifterna uppenbarligen var sekretessbelagda, så gäller sekretess enligt 12 kap 1 § sekretesslagen. Tingsrätten hemligstämplade därför de aktbilagor vari svarandens namn och adress framgick. En myndighets åtgärd att hemligstämpla en handling innebär dock inte något bindande avgörande av sekretessfrågan. En handling med hemligstämpel kan mycket väl vara

offentlig. En hemligstämpel tjänar bara som påminnelse om behovet av en noggrann sekretessprövning för det fall att fråga om utlämnande av handlingen eller uppgift därur uppkommer. (Se Corell m.fl., Sekretesslagen – Kommentrar till 1980 års lag med ändringar, tredje uppl., 1992, s 436).

Vad gäller det faktum att tingsrätten i domshuvudet inte angav svarandens namn och adress kan konstateras att enligt 17 kap 7 § första stycket andra punkten rättegångsbalken skall parterna anges. Tingsrätten fann att detta tillgodosågs genom att svaranden identifierades med personnumret. Någon uttrycklig bestämmelse om att en parts namn eller adress måste anges om parten på annat sätt kan identifieras kunde tingsrätten vid domstillfället inte finna. Riktigheten av detta övervägande kan dock ifrågasättas.

2000/01:JO1

Urban Sandén

Beträffande handläggningen av målet och vilka överväganden som gjordes i de avseenden som tagits upp i JO:s remiss hänvisar tingsrätten till bifogat yttrande från rotelinnehavaren, tingsfiskalen Marisa Gilli.

Som framgår av akten i målet angavs svaranden som "(ett angivet personnummer) skyddade personuppgifter" i de handlingar som upprättades vid kronofogdemyndigheten. Någon annan information om vad denna uppgift innebar och varifrån den kommit synes dock inte ha lämnats i samband med att målet överlämnades från kronofogdemyndigheten till tingsrätten. Som underlag för tingsrättens fortsatta handläggning av målet borde därför tingsrätten ha tagit reda på vad som låg till grund för uppgiften att svarandens personuppgifter var skyddade. Det kan antas att bakgrunden till anteckningen var den att svarandens samtliga personuppgifter var spärrade under den aktuella tiden (se JO:s aktbil 2), dvs. att skattemyndigheten av någon anledning fört in en sekretessmarkering i folkbokföringsregistret. Förfarandet med sekretessmarkering är inte närmare lagreglerat men torde motsvara vad som gäller för den hemligstämpel som kan åsättas en allmän handling enligt 15 kap 3 § sekretesslagen (se prop 1997/98:9 s 34 ff). Sekretessmarkeringen i sig innebär alltså inte något beslut om att sekretess skall iaktas. Därför borde tingsrätten lämpligen även ha kontaktat skattemyndigheten för att efterhöra om svarandens personuppgifter omfattats av sekretess hos skattemyndigheten, dvs. om uppgifterna belagts med sekretess enligt 7 kap 15 § sekretesslagen. Om det förhöll sig på det sättet gällde sekretessen enligt 12 kap 1 § sekretesslagen också hos tingsrätten. Av akten i målet framgår att svaranden undertecknat såväl sitt bestridande till kronofogdemyndigheten som svaromålet med sitt namn och att hon i svaromålet och i ett kompletterande yttrande (aktbil 17 och 20) även angett sin aktuella adress. Enligt vad som framgår av akten har dessa uppgifter vidarebefordrats till käranden. Om dessa personuppgifter var sekretessbelagda kan det ifrågasättas om så borde ha skett. En lämplig åtgärd hade kanske varit att kontakta svaranden och med henne ta upp frågan om sekretesskyddet.

Enligt 17 kap 7 § rättegångsbalken skall dom i tvistemål avfattas skriftligen och i skilda avdelningar ange, såvitt nu är av intresse, parterna och deras ombud eller biträden och domslutet. Det torde inte finnas några närmare föreskrifter om vilka uppgifter om parterna som domen skall innehålla. I förordningen (1976:819) om avfattning av dom i tvistemål m.m. föreskrevs att tingsrätt skulle tillämpa särskilda "Bestämmelser om avfattning av dom i tvistemål m.m. vid tingsrätt", enligt vilka en dom skulle avfattas på särskilda blanketter med uppgifter om parternas fullständiga namn, yrke eller titel, personnummer eller motsvarande och postadress. Dessa föreskrifter upphörde att gälla vid utgången av september 1994 enligt förordningen (1994:1055) om upphävande av den nyss nämnda förordningen. Även om det alltså numera inte finns några detaljföreskrifter om vilka uppgifter om parterna som en tvistemålsdom skall innehålla måste enligt tingsrättens mening bestämmelsen i 17 kap 7 § rättegångsbalken tolkas så att

parterna bör identifieras med i vart fall namn, personnummer eller motsvarande och en adress. Att som i domen i det aktuella målet som svarande endast ange "Skyddade personuppgifter" och ett personnummer är därför otillräckligt. Om en parts personuppgifter är sekretessbelagda och sekretessen skall bestå när dom meddelas skall domstolen i domen förordna om det. De uppgifter som omfattas av sekretessförordnandet kan då t.ex. bifogas domen i en särskild bilaga, vartill hänvisning sker i domen. I så fall kan i domslutet vederbörande part anges som "käranden" eller "svaranden".

2000/01:JO1

Enligt upplysningar från Skatteförvaltningen i Köping var samtliga personuppgifter – däribland adressen – spärrade avseende (*ett angivet personnummer*) under tiden oktober–december 1997 och personen i fråga hade inte bytt identitet.

Rättslig reglering

Av 7 kap. 15 § första stycket sekretesslagen (1980:100) framgår att sekretess gäller i verksamhet som avser folkbokföringen eller annan liknande registrering av befolkningen och, i den utsträckning som regeringen föreskriver det, i annan verksamhet som avser registrering av betydande del av befolkningen, för uppgift om enskilda personliga förhållanden, om det av särskild anledning kan antas att den enskilde eller någon honom närstående lider men om uppgiften röjs.

Bestämmelsen innebär att det normalt inte gäller någon sekretess för t.ex. en adressuppgift. För att en sådan uppgift skall få hemlighållas krävs att det finns någon särskild anledning till detta. Om det kan antas att utlämnande av uppgifter rörande en viss person innebär men för personen, exempelvis risk för förföljelse, kan skattemyndigheten i folkbokföringsregistret lägga in en markering för särskild sekretessprövning, s.k. sekretessmarkering (spärrmarkering). Sekretessmarkeringen innebär att särskild försiktighet bör iakttas vid bedömningen av om uppgifter om personen i fråga bör lämnas ut. Sekretessmarkering motsvarar det som gäller för den hemligstämpel som enligt 15 kap. 3 § sekretesslagen kan åsättas en allmän handling (prop. 1997/98:9 s. 34 f.).

Sekretess enligt 7 kap. 15 § sekretesslagen gäller utanför det område som anges i paragrafen endast i den begränsade utsträckning som följer av sekretesslagens olika bestämmelser om överföring av sekretess. För uppgifter som lämnas till en domstol kan emellertid sekretessen överföras enligt 12 kap. 1 § sekretesslagen. Erhåller domstol i sin rättskipande eller rättsvårdande verksamhet från domstol eller annan myndighet uppgift som är sekretessbelagd där, gäller sekretessen också hos domstolen (s.k. sekundär sekretess). Av samma lagrum framgår att överföring av sekretess inte äger rum om en sekretessbestämmelse till skydd för samma intresse ändå är tillämplig på uppgiften hos den mottagande domstolen.

Att vissa uppgifter hos en domstol eller annan myndighet är sekretessbelagda innebär inte automatiskt att sekretessen gäller gentemot en part, se 14 kap. 5 § sekretesslagen.

Regler om vilka uppgifter en tvistemålsdom skall innehålla finns i 17 kap. 7 § rättegångsbalken. Där föreskrivs att en dom skall avfattas skriftligen och

i skilda avdelningar ange bl.a. parterna och deras ombud eller biträden samt 2000/01:JO1 domslutet.

Bedömning

Skattemyndigheten kan i vissa fall med stöd av 7 kap. 15 § sekretesslagen besluta att inte lämna ut personuppgifter i folkbokföringsregistret. För att myndigheten skall kunna veta när den bör vara försiktig och göra en särskild prövning av utlämnandefrågan kan den föra in en sekretessmarkering i registret. En sådan markering fanns beträffande svaranden i det aktuella målet under den tid som målet var anhängigt vid tingsrätten.

När det aktuella målet kom in till tingsrätten fanns bland handlingarna ett utdrag ur centrala bilregistret av vilket framgick att "personuppgiften" för svaranden var skyddad. Kronofogdemyndigheten hade dessutom genomgående kallat svaranden "skyddade personuppgifter" med angivande av personnummer. Huruvida tingsrätten gjorde någon kontroll hos skattemyndigheten om hur det förhöll sig med svarandens personuppgifter är inte klarlagt. Vid en sådan kontroll hade tingsrätten fått kännedom om att det hos skattemyndigheten fanns en sekretessmarkering beträffande svarandens personuppgifter. Eftersom tingsrätten emellertid inte hade fått uppgifterna om svaranden från skattemyndigheten hade inte någon överföring av denna sekretess kunnat ske till domstolen enligt 12 kap. 1 § sekretesslagen.

I målet hade svaranden själv, redan till kronofogdemyndigheten, gett in handlingar med uppgift om sitt namn. I skrivelser till tingsrätten angav svaranden både sitt namn och sin nya adress. Överföring av sekretess enligt 12 kap. 1 § sekretesslagen kan ske endast beträffande uppgifter som en domstol erhåller från en annan myndighet där uppgifterna omfattas av sekretess. Det kan alltså inte bli fråga om sekretessöverföring beträffande uppgifter som parten själv ger in i målet eller ärendet. Någon motsvarighet till den regel som nu finns beträffande sekretess i ärende om fingerade personuppgifter (7 kap. 15 § andra stycket sekretesslagen), dvs. att sekretess även gäller hos den myndighet till vilken en sådan sekretessbelagd uppgift har lämnats, finns inte i fråga om uppgifter som är sekretessbelagda enligt 7 kap. 15 § första stycket sekretesslagen. Inte heller någon annan sekretessbestämmelse har gällt vid tingsrätten för svarandens personuppgifter i målet.

Tingsrätten har lagt alla handlingar i vilka svarandens namn och adressuppgift framgår i ett förseglat kuvert på vilket angivits "HEMLIG Enl 12 kap. 1 § sekretesslagen". Som nyss har konstaterats omfattades svarandens personuppgifter i målet inte av sekretess. Någon rättslig grund för att vägra att lämna ut dessa uppgifter fanns således inte varför det saknades förutsättningar att hemligstämpla handlingar som innehöll dessa uppgifter. För övrigt kan anmärkas att hemligstämpling av en allmän handling med angivande av 12 kap. 1 § sekretesslagen inte ger någon upplysning om den egentliga grunden för sekretessen, eftersom paragrafen endast behandlar frågan om överföring av sekretess som följer av andra regler.

I 17 kap. 7 § rättegångsbalken föreskrivs att parterna skall anges i domen. Det finns inga bestämmelser som reglerar vilka uppgifter beträffande parterna som därvid skall anges. Enligt stadgad domstolspraxis anges i

domen, när det gäller fysiska personer, parternas namn, personnummer och adress. När det gäller brottmålsdomar har Domstolsverket utfärdat föreskrifter om avfattningen av dessa (DVFS 1993:21, B 86; ändr. DVFS 1998:4). Enligt föreskrifterna skall bl.a. den tilltalades alla namn, personnummer och adress anges i domen och för en tilltalad vars adress är skyddad av sekretess skrivs ”Skyddad adressuppgift”. 2000/01:JO1

Syftet med att ange parterna i domen är naturligtvis att dessa skall kunna identifieras så att domen kan verkställas. När det inte föreligger sekretess beträffande några personuppgifter är det således en lämplighetsfråga vilka av dessa uppgifter som skall anges i domen.

Som framgår av det sagda har tingsrättens hantering av svarandens personuppgifter varit behäftad med brister. Jag finner emellertid inte anledning att vidta någon ytterligare åtgärd i saken.

En tingsrätts hantering av s.k. skyddade personuppgifter vilka erhållits från en part i ett familjemål

(Dnr 2351-1998)

I ett beslut den 6 december 1999 anförde *chefsJO Eklundh* bl.a följande.

Bakgrund

I samband med en inspektion vid Köpings tingsrätt den 5 och 6 maj 1998 framkom följande vid granskning av akten i mål T – – –.

I en ansökan om stämning som inkom till tingsrätten den 22 augusti 1996 yrkade L. E. genom sin advokat att tingsrätten skulle döma till äktenskapskillnad mellan henne och K. E. L. E. angav därvid att hon kunde nås på sin advokats adress. Uppgift om L. E:s personnummer saknades. Till stämningsansökan fanns fogad bl.a. en särskild skrivelse från L. E:s advokat till tingsrätten, ett brev från Skattemyndigheten i Västmanlands län till L. E. (aktbil. 3), ett personbevis (aktbil. 4) och en ansökan om rättshjälp för L. E. (aktbil. 5).

I den särskilda skrivelsen till tingsrätten upplyste L. E:s advokat att L. E. och hennes barn hade sekretesskyddade personuppgifter, varför sekretess också borde gälla beträffande dessa i tingsrätten. Av brevet från skattemyndigheten ställt till L. E. under adressen A (aktbil. 3) framgick följande.

Vi fick en beställning på personbevis för äktenskapsmål från Din advokat. Eftersom jag inte fick tag på Dig på telefon, skickar jag personbeviset till Dig f v b till advokaten. Jag vill samtidigt informera om att skattemyndighetens spärrmarkering inte automatiskt förs över till tingsrätter. Handläggning av Din skilsmässa i tingsrätten är offentlig – om Du inte själv ber om spärrmarkering där.

Personbeviset (aktbil. 4), som var utfärdat för äktenskapsmålet, innehöll bl.a. uppgift om parterna, deras barn samt parternas bostadsadress. Bostadsadressen var densamma för dem båda, nämligen A. Rättshjälpsansökan (aktbil. 5) innehöll samma uppgift om L. E:s adress. Uppgift om hennes personnummer saknades emellertid.

Sedan stämning utfärdats på K. E. och denne blivit delgiven i mars 1997 2000/01:JO1 beslutade tingsrätten den 8 april 1997 att äktenskapsskillnaden skulle föregås av betänketid (aktbil. 14). L. E:s adress angavs därvid i protokollet vara en c/o-adress till hennes advokat. Av protokollet framgick L. E:s personnummer.

Efter lagstadgad betänketid yrkade L. E. genom sin advokat att tingsrätten skulle döma till äktenskapsskillnad mellan henne och K. E. Advokaten uppgav därvid på nytt att L. E. och hennes barn hade sekretesskyddade personuppgifter. Av ett bifogat personbevis framgick att L. E. numera hade en annan adress (aktbil. 18).

Genom en dom den 3 oktober 1997 dömde tingsrätten till äktenskapsskillnad mellan parterna. I domshuvudet angavs såvitt avsåg L. E. hennes personnummer samt en c/o-adress till advokaten.

I samband med JO:s granskning konstaterades att tingsrätten lagt aktbil. 4, 14 och 18 i ett förseglat kuvert och på kuvertet stämplat "HEMLIG Enl§ sekretesslagen".

Utredning

Ärendet remitterades till Köpings tingsrätt för upplysningar över på vilket sätt L.E:s ombuds begäran om att kärandens personuppgifter borde vara sekretesskyddade i tingsrätten hade hanterats och beaktats under målets handläggning. (Jfr tingsrättens aktbilaga 2 och 9 kap. 15 § sekretesslagen.)

Tingsrätten skulle vidare yttra sig och redovisa sin bedömning av det som kommit fram.

Köpings tingsrätt (lagmannen Urban Sandén) inkom med ett yttrande i vilket hänvisades till ett bifogat yttrande från rådmannen Catharina Sars.

Catharina Sars

L. E. yrkade genom ansökan om stämning, ab 1, äktenskapsskillnad från K. E. I ansökan fanns inte L. E:s personnummer angivet och hennes adress var uppgiven till c/o ombudet, advokaten ---. Samtidigt med ansökan ingavs en skrivelse från ombudet, ab 2, vari angavs att L. E. och hennes barn hade sekretesskyddade personuppgifter och att sekretess också borde gälla för dessa uppgifter i tingsrätten. Med ansökan följde även kopia av en skrivelse från skattemyndigheten till L. E., ab 3, där det påpekades att skattemyndighetens spärrmarkering inte automatiskt överfördes till tingsrätter. Samtidigt med ansökan ingavs personbevis, ab 4, och ansökan om allmän rättshjälp, ab 5. Enligt personbeviset hade L. E. och K. E. samma adress, --- i Köping. Även i ansökan om allmän rättshjälp uppgavs L. E:s adress vara --- i Köping. Hennes personnummer hade strukits över. Av ansökan framgick att ärendet påbörjats den 29 maj 1996.

Jag har vid handläggningen av målet gjort följande överväganden.

På personbeviset var samma adress, ---, antecknad på båda parter. Samma adress fanns angiven för L. E. i ansökan om allmän rättshjälp. I stämningsansökan var hennes adress angiven till c/o ombudet. Dessa uppgifter, sammanställda med vad som i ansökan uppgivits om sekretesskyddade personuppgifter, uppfattade jag som att - - - var den adress där parterna bott tillsammans och att L. E. nu flyttat till annan adress, vilken var sekretesskyddad hos skattemyndigheten, och att hon önskade sekretess för denna även i tingsrätten.

L. E:s personnummer hade strukits över på ansökan om allmän rättshjälp och fanns inte angivet i stämmningsansökan. Detta, sammanställt med vad som i ansökan uppgivits om sekretesskyddade personuppgifter, uppfattade jag som att L. E:s personnummer var sekretesskyddat hos skattemyndigheten och att hon önskade sekretess för detta även i tingsrätten. 2000/01:JO1

Mot bakgrund av att det var fråga om ett äktenskapsskillnadsmål, och då det av ansökan framgick att mannen inte velat skriva under en gemensam ansökan samt hustrun och barnen hade skyddade personuppgifter hos skattemyndigheten ansåg jag att det kunde antas att hon eller någon henne närstående kunde lida skada eller men om uppgifterna röjdes. Någon efterforskning om anledningen till begäran om sekretess företogs därför inte.

Hemligstämpel sattes på personbeviset och utanpå akten.

K. E. delgavs stämmningsansökan den 5 mars 1997. I samband med att beslut om betänketid skulle skrivas bad jag rotelsekreteraren ringa skattemyndigheten för att kontrollera om L. E. fått nytt personnummer. Jag nämnde därvid att hon då lämpligen kunde kontakta Gudrun Moe på skattemyndigheten, som var den som skrivit till L. E. angående myndighetens spärrmarkering. Jag fick besked från rotelsekreteraren att L. E. inte bytt personnummer. Av den anledningen uppgavs L. E:s personnummer i beslutet om betänketid. Hennes adress angavs till c/o ombudet.

I samband med begäran om yttrande från JO har rotelsekreteraren uppgivit att hon inte kontaktade skattemyndigheten per telefon utan hämtade uppgifterna angående L. E. från SPAR och att hon där fick fram uppgift om namn och personnummer för L. E., men inte hennes adress.

L. E. fullföljde ansökan om äktenskapsskillnad och ingav i samband därmed nya personbevis, ab 16. Av personbeviset framgick att L. E. hade en ny adress. I domen angavs, liksom i betänketidsbeslutet, L. E:s personnummer samt adress c/o ombudet, vilket jag fann smidigare än att uppge den nya, skyddade, adressen och sedan förordna om sekretess för den i domslutet. Hemligstämpel sattes på personbeviset. Inför domsskrivningen kontaktades skattemyndigheten per telefon med förfrågan om L. E:s personnummer. Skattemyndigheten uppgav att hon hade samma personnummer som tidigare (se dagboksbladet).

I samband med målets avslutande lades båda personbevisen i ett kuvert. I detta lades även beslutet om betänketid. Tanken med detta var att göra det enklare vid en begäran om utlämnande av handlingar i målet eftersom man då snabbt skulle kunna se att personnumret inte sekretessbelagts. På kuvertet sattes en hemligstämpel. Någon avsikt att därmed hemligstämpla betänketidsbeslutet har naturligtvis inte förelegat. Hemligstämpeln på personbevisen innehöll inte uppgift om tillämplig bestämmelse i sekretesslagen, 9 kap 15 §, vilket den borde ha gjort (15 kap 3 § sekretesslagen).

Åtgärden att hemligstämpla en handling innebär inte något bindande avgörande av sekretessfrågan utan är endast en påminnelse om behovet av en noggrann sekretessprövning för det fall att fråga om utlämnande av handlingen, eller uppgift därur, uppkommer. Det är domstolen som avgör i vilken utsträckning det finns anledning att hemligstämpla en handling. (se Corell m fl i Kommentarer till sekretesslagen, s. 436). Någon begäran om utlämnande av handling har inte framställts i målet.

Urban Sandén

När det gäller handläggningen av det aktuella målet och de åtgärder som vidtagits av rotelinnehavaren, rådmannen Catharina Sars, såvitt gäller de frågor som remissen avser hänvisar tingsrätten till hennes bifogade yttrande.

Enligt 9 kap 15 § sekretesslagen (1980:100) gäller sekretess hos domstol bl.a. i äktenskapsmål för uppgift om enskilda personliga eller ekonomiska förhållanden, om part begär det och det kan antas att den enskilde eller någon honom närstående lider skada eller men om uppgiften röjs. I det aktuella

målet begärde kändens ombud i samband med att stämningens ansökan gavs in (aktbil 2) att sekretess borde gälla i tingsrätten för kändens och hennes barns personuppgifter, varvid hänvisades till att dessa uppgifter var sekretesskyddade vid skattemyndigheten. Det framgick dock inte närmare vilka personuppgifter som avsågs eller skälen till kändens begäran. Som underlag för tingsrättens ställningstagande i sekretessfrågan under målets fortsatta handläggning borde därför tingsrätten redan inledningsvis ha begärt komplettering i dessa avseenden (jfr JO:s ämbetsberättelse 1984/85 s 284). Trots att detta underlag saknades synes dock tingsrätten, enligt vad Catharina Sars anför i sitt yttrande, ha utgått från att begäran om sekretess i tingsrätten omfattade kändens och hennes barns personnummer och adress och funnit anledning till antagande att det förelåg hinder mot att lämna ut dessa uppgifter. Detta ställningstagande kom till uttryck genom att ett i målet ingivet personbevis försågs med en hemligstämpel. Tingsrätten återkommer strax till en bedömning av utformningen av denna.

2000/01:JO1

Inte heller senare under målets handläggning synes någon åtgärd ha vidtagits för att undersöka vad som låg bakom kändens begäran om sekretess i tingsrätten och vilka personuppgifter som denna begäran avsåg. Likväl synes tingsrätten, enligt vad Catharina Sars anför, ha funnit att sekretessen inte skulle omfatta kändens personnummer. Enligt tingsrättens mening finns det anledning att ifrågasätta riktigheten av detta ställningstagande mot bakgrund av det bristfälliga underlag som förelåg; den kontroll i det statliga person- och adressregistret (SPAR) som gjordes har inte varit en tillräcklig åtgärd härvidlag.

Tingsrätten finner inte anledning att ifrågasätta riktigheten av att kändens adress i domen angavs c/o ombudet, advokaten – – –, som också var den adress som angetts i stämningens ansökan.

Enligt 15 kap 3 § 1 st sekretesslagen får en myndighet, om det kan antas att hinder mot utlämnande av uppgift i allmän handling föreligger enligt sekretessbestämmelser i denna lag eller annan författning, utmärka detta genom särskild anteckning. Enligt samma stycke skall en sådan anteckning innehålla beteckningen hemlig samt ange tillämplig bestämmelse, dagen för anteckningen och den myndighet som har låtit göra den. Som framgår av Catharina Sars yttrande och akten i målet försågs de båda ingivna personbevisen med hemligstämpel. Någon anteckning om tillämplig bestämmelse, datum för resp. anteckning och att det var tingsrätten som låtit göra dem gjordes dock inte. Det kan också ifrågasättas om inte personbevisen borde ha försetts med anteckningar om att endast vissa uppgifter i dem omfattades av hemligstämplingen (se Corell m fl Kommentar till sekretesslagen, 3 uppl s 437 och JO:s ämbetsberättelse 1971 s 333). Ett sådant förtydligande hade varit lämpligare än att lägga beslutet om betänketid, som ju inte innehöll någon sekretessbelagd uppgift, i det kuvert i vilket de båda personbevisen lades.

Enligt upplysningar från Skatteförvaltningen i Köping var L. E:s samtliga personuppgifter spärrade under tiden augusti 1996–oktober 1997 och L. E. hade inte bytt identitet.

Rättslig reglering

Av 7 kap. 15 § första stycket sekretesslagen (1980:100) framgår att sekretess gäller i verksamhet som avser folkbokföringen eller annan liknande registrering av befolkningen för uppgift om enskilda personliga förhållanden, om det av särskild anledning kan antas att den enskilde eller någon honom närstående lider men om uppgiften röjs.

Bestämmelsen innebär att det normalt inte gäller någon sekretess för t.ex. 2000/01:JO1 en adressuppgift. För att en sådan uppgift skall få hemlighållas krävs att det finns någon särskild anledning till detta. Om det kan antas att utlämnande av uppgifter rörande en viss person innebär men för personen, exempelvis risk för förföljelse, kan skattemyndigheten i folkbokföringsregistret lägga in en markering för särskild sekretessprövning, s.k. sekretessmarkering (spärrmarkering). Sekretessmarkeringen innebär att särskild försiktighet bör iakttas vid bedömningen av om uppgifter om personen i fråga bör lämnas ut. Sekretessmarkering motsvarar det som gäller för den hemligstämpel som enligt 15 kap. 3 § sekretesslagen kan åsättas en allmän handling (prop. 1997/98:9 s. 33 f.).

Sekretess enligt 7 kap. 15 § sekretesslagen gäller utanför det område som anges i paragrafen endast i den begränsade utsträckning som följer av sekretesslagens olika bestämmelser om överföring av sekretess. För uppgifter som lämnas till en domstol kan emellertid sekretessen överföras enligt 12 kap. 1 § sekretesslagen. Erhåller domstol i sin rättskipande eller rättsvårdande verksamhet från domstol eller annan myndighet uppgift som är sekretessbelagd där, gäller sekretessen också hos domstolen (s.k. sekundär sekretess). Av samma lagrum framgår att överföring av sekretess inte äger rum om en sekretessbestämmelse till skydd för samma intresse ändå är tillämplig på uppgiften hos den mottagande domstolen.

Enligt 9 kap. 15 § sekretesslagen gäller sekretess hos domstol i äktenskapsmål samt mål och ärenden enligt föräldrabalken, för uppgift om enskilda personliga eller ekonomiska förhållanden, om part begär det och det kan antas att den enskilde eller någon honom närstående lider skada eller men om uppgiften röjs.

Att vissa uppgifter hos en domstol eller annan myndighet är sekretessbelagda innebär inte automatiskt att sekretessen gäller gentemot en part, se 14 kap. 5 § sekretesslagen.

Kan det antas att hinder mot utlämnande av uppgift i allmän handling föreligger enligt någon sekretessbestämmelse får myndighet utmärka detta genom särskild anteckning (hemligstämpling). En sådan anteckning skall innehålla beteckningen hemlig samt ange tillämplig bestämmelse, dagen för anteckningen och den myndighet som har låtit göra den (15 kap. 3 § första stycket sekretesslagen).

Bedömning

I en till ansökan om stämning bifogad skrivelse uppgav kändens ombud att kändens och hennes barn hade sekretesskyddade personuppgifter, varför sekretess också borde gälla beträffande uppgifterna i tingsrätten. För eventuella förfrågningar angående uppgifterna hänvisade ombudet till en namngiven befattningshavare vid lokala skattekontoret i Köping.

Som ovan nämnts gäller inte sekretess enligt 7 kap. 15 § första stycket sekretesslagen automatiskt inom andra verksamhetsområden än det som anges i paragrafen. Överföring av sekretess enligt 12 kap. 1 § sekretesslagen kan endast ske beträffande uppgifter som en domstol erhåller från en annan myndighet där uppgifterna omfattas av sekretess. Eftersom domstolen inte

hade erhållit kändans personuppgifter från någon myndighet gällde således inte någon sekretess enligt 7 kap. 15 § första stycket sekretesslagen beträffande dessa. 2000/01:JO1

Skrivelsen från kändans ombud måste i stället uppfattas som en begäran om sekretess enligt 9 kap. 15 § sekretesslagen. Av skrivelsen framgick dock inte vilka personuppgifter som kändan ville ha skyddade av sekretess eller skälen för detta. Tingsrätten uppfattade begäran så att kändan önskade sekretess beträffande sin nya adress och sitt personnummer. Catharina Sars har i sitt yttrande uppgett att hon på grund av vissa omständigheter ansåg att det kunde antas att kändan eller någon denna närstående kunde lida skada eller men om uppgifterna røjdes. Efter att ha kontrollerat att kändan inte bytt personnummer antog tingsrätten emellertid att kändans personnummer inte omfattades av någon sekretess. Tingsrättens handläggning i detta avseende, dvs. att gissa sig till vilka uppgifter som skulle omfattas av sekretess och vad som låg till grund för kändans begäran därom, kan inte anses acceptabel. Som tingsrätten anfört i sitt yttrande borde den redan inledningsvis ha begärt in en komplettering från kändans ombud i dessa avseenden för att möjliggöra ett ställningstagande i sekretessfrågan under målets fortsatta handläggning.

När beslutet om betänktetid meddelades hade tingsrätten gjort bedömningen att endast uppgifter om kändans adress omfattades av sekretess. Eftersom beslutet om betänktetid inte innehöll någon sådan uppgift framstår tingsrättens åtgärd att förvara beslutet om betänktetid i ett kuvert med hemligstämpel som förvånande.

Att hemligstämpla handlingar utan att ange tillämplig bestämmelse, dagen för anteckningen och vilken myndighet som försett handlingen med stämpeln är inte förenligt med bestämmelserna i 15 kap. 3 § sekretesslagen.

Som tingsrätten anfört i sitt yttrande är det ingenting som hindrar att en anteckning enligt 15 kap. 3 § sekretesslagen förses med en precisering av vilka uppgifter som omfattas av sekretess.

Av det sagda framgår att tingsrättens hantering av L. E:s personuppgifter har varit behäftad med brister. Jag finner emellertid inte anledning att vidta någon ytterligare åtgärd i saken.

En rådman vägrade att hålla häktningsförhandling med hänvisning till att åklagaren inte hade tillhandahållit rätten något skriftligt utredningsmaterial

(Dnr 2086-1999)

I ett beslut den 14 december 1999 anförde *chefsJO Eklundh* bl.a. följande.

Bakgrund

Med anledning av vad som anförts i en artikel i Norrköpings Tidningar den 21 maj 1999 om handläggningen vid en häktningsförhandling den 20 maj 1999 vid Norrköpings tingsrätt beslutade jag att ta upp förhållandena till utredning.

Utredningsåtgärder

2000/01:JO1

Inledande åtgärder

Handlingar i Norrköpings tingsrätts mål B – – – granskades. Av handlingarna framgick i korthet följande.

Den 20 maj 1999 gjorde åklagaren en muntlig häktningframställning beträffande F.L. Målet sattes ut till häktningsförhandling samma dag kl. 13.00. När målet ropades på uppgav kammaråklagaren Britt-Louise Viklund på fråga från ordföranden, rådmannen Johan Östling, att någon häktningspromemoria eller annan skriftlig utredning inte fanns tillgänglig. Tingsrätten beslutade därefter att flytta fram häktningsförhandlingen till samma dag kl.15.00 ”för att ge åklagaren tillfälle att sammanställa en häktningspromemoria eller andra handlingar”. Till förhandlingen kl. 15.00 inställde sig även chefsåklagaren Torsten Angervåg, Åklagarkammaren i Norrköping. Torsten Angervåg anmälde jäv mot Johan Östling och hänförde sig beträffande grunderna för jävsanmälan till innehållet i en tidigare till tingsrätten faxad inlaga. I denna inlaga gjordes gällande bl.a. att Britt-Louise Viklund hade förklarat för Johan Östling att någon häktningspromemoria inte hade kunnat upprättas med hänsyn till arbetssituationen och att hon av denna anledning hade tagit med sig en förhørsledare till förhandlingen, att Johan Östling inte accepterade detta utan krävde en skriftlig häktningspromemoria samt att Johan Östling i samband med att han beslutade att skjuta upp förhandlingen hade uttalat att det fanns risk att tingsrätten på grund av bristande underlag inte skulle häkta F.L. om det då inte fanns några handlingar tillgängliga. Vidare anfördes i inlagan att det saknades lagstöd för att kräva en häktningspromemoria. Lagmannen Lars Dahlstedt övertog ordförandeskapet vid förhandlingen, varefter denna genomfördes och beslut i häktningsfrågan meddelades. Lars Dahlstedt övergick sedan till prövning av jävsfrågan och parterna yttrade sig i saken. Beslut i den delen meddelades den 21 maj 1999 kl. 15.00.

Vad som hade kommit fram i ärendet föranledde mig att den 3 juni 1999 inleda förundersökning rörande tjänstefel.

Förundersökningen

Ytterligare handlingar ur tingsrättens akt i mål B – – – granskades.

Förhör hölls med advokaten Bengt Lejefors (F.L:s offentlige försvarare), kammaråklagaren Britt-Louise Viklund och domstolssekreteraren Margareta Wetterström.

Med anledning av vad som kommit fram under förhören beslutade jag den 16 september 1999 att rådmannen Johan Östling skulle delges misstanke om tjänstefel enligt följande gärningsbeskrivning.

Rådmannen Johan Östling avbröt den 20 maj 1999 i Norrköping en kl. 13.00 påbörjad häktningsförhandling i Norrköpings tingsrätts mål B – – – under hänvisning till att varken en häktningspromemoria eller annat skriftligt utredningsmaterial fanns tillgängligt vid förhandlingen. För att ge åklagaren tillfälle att sammanställa en häktningspromemoria eller andra handlingar beslutade Johan Östling, utan föregående samråd med parterna, att skjuta upp förhandlingen till kl. 15.00 samma dag. I anslutning till att beskedet om en

ny tid för förhandling lämnades gav Johan Östling uttryck för uppfattningen att om det då inte fanns några handlingar tillgängliga förelåg det risk för att tingsrätten, på grund av bristande underlag, inte skulle häkta den misstänkte. 2000/01:JO1

Någon laglig skyldighet för åklagaren att förebringa en häktningsspromemoria eller annat skriftligt utredningsmaterial vid en häktningsförhandling förelåg inte. Johan Östling har därför genom sitt handlande uppsåtligen eller av oaktsamhet vid myndighetsutövning åsidosatt vad som gällde för hans uppgift som ordförande vid häktningsförhandlingen.

Vid förhöret vitsordade Johan Östling i huvudsak de faktiska omständigheterna så som de återgetts i gärningsbeskrivningen men invände att förhandlingen kl. 13.00 enligt hans uppfattning inte hade påbörjats. Han bestred ansvar för brott och uppgav som grund för bestridandet att han anser att rätten enligt stadgad praxis har rätt att kräva in de handlingar som finns i ärendet, även om detta inte är klart uttryckt i lagtext.

Utredningens resultat föranledde mig att den 15 oktober 1999 lägga ned förundersökningen, eftersom det inte längre kunde antas att Johan Östling hade gjort sig skyldig till tjänstefel vid sin befattningsmed målet.

Utredningens resultat

Av utredningen framgår i huvudsak följande.

Sedan målet hade ropats på kl. 13.00 konstaterade Johan Östling vilka som hade inställt sig till förhandlingen. Han frågade vidare Britt-Louise Viklund om hon hade någon häktningsspromemoria eller andra handlingar att lämna till rätten. Hon förklarade då att det inte hade funnits tid att färdigställa några handlingar och att hon därför hade tagit med sig utredningsmannen, som vid behov skulle kunna bistå henne med upplysningar vid förhandlingen. Johan Östling förklarade att rätten ville ha en häktningsspromemoria samt att förhandlingen kunde skjutas upp till kl. 15.00 för att ge åklagaren tid att sammanställa en sådan. Britt-Louise Viklund invände att det inte fanns tid att färdigställa några handlingar samt hänvisade till att det sedan slutet av 1980-talet inte föreligger någon laglig skyldighet för åklagaren att ge in en häktningsspromemoria till rätten.

Johan Östling har uppgett att han naturligtvis känner till att bestämmelsen om ingivande av en häktningsspromemoria har upphävts. Han fann det emellertid uteslutet att det inte skulle finnas några handlingar, såsom polis-anmälan och protokoll över anhållningsförhör med F.L., eftersom F.L. vid tidpunkten för häktningsförhandlingen hade varit anhållen några dagar. Åklagaren borde ha kunnat kopiera dessa handlingar. I den mån några handlingar inte hade upprättats under anhållningstiden vore detta ett så anmärkningsvärt förhållande att försiktighet vid prövningen av häktningsyrkandet var påkallad. Enligt Johan Östlings mening är det ett mycket starkt rätts-säkerhetsintresse att handlingar finns tillgängliga, så att det inte uppkommer några missförstånd eller missuppfattningar vid prövningen av häktningsfrågan.

Bengt Lejefors och Britt-Louise Viklund har berättat att Johan Östling, efter det att åklagaren hänvisat till lagändringen, uttalade något av innebörd

att "tingsrätten inte är någon skrivbyrå eller skrivcentral till åklagarna". 2000/01:JO1
Johan Östling har förklarat att han inte kan utesluta att han sagt så.

Bengt Lejefors, Britt-Louise Viklund och Margareta Wetterström har omvitnat att stämningen i rättsalen blev irriterad, dock utan att någon höjde rösten. Johan Östling har uppgett att det var fråga om en kort diskussion med bara klara konstateranden. Enligt hans uppfattning var stämningen inte irriterad.

Britt-Louise Viklund har vidare berättat att hon för Johan Östling uppgav att hon skulle ta fram det begärda materialet om chefsåklagaren beordrade henne att göra detta. Enligt Johan Östling är det möjligt att detta bidrog till hans beslut att skjuta upp förhandlingen, eftersom han skulle börja en annan förhandling en halvtimme senare och det i detta skede inte fanns tid att ta kontakt med chefsåklagaren per telefon. Detta var emellertid inte någonting som han delgav parterna.

Johan Östling beslutade härefter att skjuta upp förhandlingen till kl. 15.00 samma dag. Enligt Bengt Lejefors och Britt-Louise Viklunds uppfattning ägde inte något samråd rum dessförinnan. Johan Östling har i denna del uppgett att han fick den uppfattningen att försvararen nickade bifall eller i varje fall inte hade någon invändning, medan åklagaren däremot uppgav att utredningsmannen kanske skulle få svårt att medverka då. Johan Östlings påstående vad gäller försvararens handlande vinner stöd av vad Margareta Wetterström har uppgett.

Johan Östling har uppgett att han, efter att ha avkunnat sitt beslut att skjuta upp förhandlingen, sade att det var tveksamt om häktningsframställningen kunde bifallas om det då inte fanns några handlingar. Möjligen lade han till "av formella skäl eller liknade". Bengt Lejefors och Britt-Louise Viklund har beskrivit uttalandet något annorlunda såtillvida att Johan Östling enligt deras mening skulle ha sagt att om det då inte fanns några handlingar så fanns det risk för att F.L. kunde komma att försättas på fri fot eller inte bli häktad på grund av bristande underlag.

Britt-Louise Viklund uppfattade Johan Östlings uttalande som en stark varning att det fanns risk för att F.L. skulle frigges om hon inte skaffade fram handlingar till den senare förhandlingen. Hon såg därför till att ha med sig handlingar, eftersom hon inte vågade riskera att Johan Östling "fortfarande skulle vara så känslolåterad till den mån att han lät det här få inflytande på honom".

I övrigt har framkommit att det vid tingsrätten är ytterst ovanligt att det saknas häktningspromemoria och att detta gäller även i de s.k. jourhäktningsfallen, samt att ingen av dem som hörts i ärendet har varit med om att en förhandling har skjutits upp eller ställts in på grund av att det inte funnits någon häktningspromemoria. Johan Östling har uppgett att han aldrig tidigare hade varit med om att åklagaren inte hade gett in skriftligt material inför en häktningsförhandling. Han har tillagt att domstolssekreterarna är irriterade över att åklagarna allt oftare ringer och gör muntliga häktningsframställningar, vilka medför merarbete för dem, samt att det inom tingsrätten har uttalats att tingsrätten inte skall vara en skrivbyrå åt åklagarna.

Bedömning

2000/01:JO1

Det kan inledningsvis konstateras att de redogörelser som har lämnats under förhören i allt väsentligt är samstämmiga och att divergerande uppgifter har lämnats endast rörande detaljer som är utan betydelse för den nu aktuella bedömningen.

Med anledning av innehållet i den misstanke om tjänstefel som har delgetts Johan Östling har han invänt att han aldrig påbörjade den förhandling som var utsatt till kl. 13.00.

Bestämmelser om häktningsförhandlingar finns i 24 kap. rättegångsbalken (RB). I 13 § föreskrivs att rätten, när en häktningsframställning har gjorts, utan dröjsmål skall hålla förhandling i häktningsfrågan. Föreskrifter om förhandlingens gång och om meddelande av beslut i häktningsfrågan finns i 14–16 §§. Inget av dessa lagrum ger emellertid besked om när en häktningsförhandling skall anses påbörjad. När det gäller handläggningen vid huvudförhandling i brottmål anges i 46 kap. 1–3 §§ RB bl.a. vilka åtgärder som skall vidtas i syfte att utröna om hinder mot huvudförhandling föreligger samt under vilka omständigheter en huvudförhandling skall ställas in. Av 46 kap. 6 § RB framgår sedan att handläggningen inleds med att åklagaren framställer sitt yrkande. Det är naturligt att anlägga motsvarande betraktelsesätt beträffande frågan när en häktningsförhandling skall anses påbörjad. Eftersom åklagaren aldrig fick tillfälle att framställa häktningsyrkandet, godtar jag därför Johan Östlings invändning att han inte hade påbörjat häktningsförhandlingen när frågan om häktningspromemorian fördes på tal.

Det kan således konstateras att det genom utredningen är klarlagt att Johan Östling sköt upp den till kl. 13.00 utsatta häktningsförhandlingen till kl. 15.00 samt att han i övrigt handlat på det sätt som påstått i den gärningsbeskrivning som delgetts honom.

Utredningen visar att anledningen till att Johan Östling sköt upp häktningsförhandlingen var att det inte fanns någon häktningspromemoria eller annat skriftligt utredningsmaterial tillgängligt för rätten. Sedan den 12 april 1988 föreligger emellertid inte någon i lag fastlagd skyldighet för åklagaren att i samband med häktningsframställningen överlämna en häktningspromemoria till rätten. Anledningen till slopandet av detta krav var de snäva tidsfrister som föreslogs gälla i fråga om prövningen av häktningsfrågan. Föredragande departementschefen framhöll emellertid (prop. 1986/87:112 s. 76) att handläggningen givetvis skulle underlättas, om åklagaren hade möjlighet att före förhandlingen sammanställa material som kunde ha betydelse för häktningsfrågans bedömande. Departementschefen påpekade vidare att många gånger åtminstone en anmälan om brottet och ett protokoll över anhållningsförhöret hade upprättats före häktningsförhandlingen (jfr Fitger, Rättegångsbalken I, del 2, s. 24:41).

Någon i lag fastlagd skyldighet för åklagaren att inge en häktningspromemoria eller annat skriftligt material till rätten förelåg således inte vid det aktuella tillfället. Johan Östling har emellertid hävdat att gällande rätt medger att rätten kräver att åklagaren lämnar in handlingar oavsett om detta står i lag eller inte. Han har vidare framhållit att det är angeläget att det inte uppkommer några missförstånd eller missuppfattningar vid prövningen av en

håkningsfråga och att det därför är ett mycket stort rättssäkerhetsintresse att handlingar finns tillgängliga vid en sådan förhandling. Som framgår av den nyss lämnade redogörelsen för skälen till sloandet av kravet att åklagaren skall ge in en håkningspromemoria, kan det emellertid inte råda något tvivel om att lagstiftarens avsikt har varit att få till stånd en förändring av rättsläget i det aktuella hänseendet. Det finns inte heller några rättsfall eller uttalanden i doktrinen som ger stöd för uppfattningen att en skyldighet för åklagaren att på begäran av rätten ge in skriftligt material vid en håkningsförhandling skulle kunna härledas ur allmänna rättsgrundsatser eller något slag av processrättslig sedvanerätt.

2000/01:JO1

Sedan Johan Östling hade konstaterat att åklagaren inte avsåg att ge in någon håkningspromemoria eller annat skriftligt utredningsmaterial, borde han därför ha påbörjat förhandlingen och låtit parterna framställa sina yrkanden och utveckla sina ståndpunkter i håkningsfrågan. Det hade sedan ankommit på Johan Östling att fatta beslut i håkningsfrågan på grundval av vad som hade förekommit under förhandlingen. Jag vill i sammanhanget erinra om att det allmänt åligger den som är ordförande vid en förhandling inför rätten att genom frågor eller erinringar försöka klara ut de oklarheter som kan finnas i parternas framställningar.

Det kan mot den nu angivna bakgrunden konstateras att Johan Östling, genom att skjuta på förhandlingen på det sätt som skedde, vid myndighetsutövning har åsidosatt vad som gäller för uppgiften.

Det finns inte anledning att betvivla att Johan Östling vid det aktuella tillfället faktiskt hade den här återgivna uppfattningen om innebörden av gällande rätt. Jag har därför inte grund för att hävda att han uppsåtligen har handlat felaktigt. Det kan däremot konstateras att han har bedömt rättsläget på ett oriktigt sätt.

Johan Östling har tjänstgjort som rådman under 14 år och han har enligt egen uppgift aldrig varit med om att en åklagare inte har gett in skriftligt material till en håkningsförhandling. Han har beskrivit den nu aktuella situationen som överrumplande. Med hänsyn bl.a. till dessa omständigheter anser jag mig inte heller kunna göra gällande att Johan Östlings oriktiga handlande har haft sin grund i straffbar oaktsamhet från hans sida.

Jag har av nu angivna skäl lagt ned förundersökningen mot Johan Östling. Det förhållandet att dennes handlande inte omfattas av straffbestämmelsen om tjänstefel innebär emellertid inte att det är godtagbart. Som redan har nämnts saknar hans uppfattning om innehållet i gällande rätt stöd i tillgängliga rättskällor. Det finns vidare anledning att se allvarligt på hans uttalande i anslutning till den inställda förhandlingen, att det var tveksamt om håkningsframställningen kunde bifallas om det inte förelåg några handlingar vid förhandlingen kl. 15.00. Detta uttalande ger ett intryck av att Johan Östling inte var främmande för att ta ovidkommande hänsyn vid prövningen av håkningsfrågan i syfte att få sin vilja fram vad gällde det skriftliga materialet, och det har därmed försatt åklagaren i en utpressningsliknande situation.

Genom att på det sätt som skedde påfordra att åklagaren skulle ge in handlingar till rätten har Johan Östling därför – även om man utgår från hans egen uppfattning om innebörden av gällande rätt – åsidosatt det allmänna

objektivitetskrav som gäller för en domare. Det finns således anledning att 2000/01:JO1 rikta allvarlig kritik mot honom med anledning av hans handläggning av häktningsfrågan.

Åklagar- och polisväsendena

2000/01:JO1

Möjligheten för en polismyndighet att lägga ned en förundersökning med motiveringen ”brott kan ej styrkas”

(Dnr 2567-1996)

Bakgrund

Vid en inspektion av Polismyndigheten i Uppsala, trafikavdelningen, den 6 juni 1996 framkom att flera förundersökningar hade lagts ned av polismyndigheten med motiveringen ”brott kan ej styrkas”. I protokollet som fördes vid inspektionen antecknades i denna del bl.a. följande.

I en skrivelse den 12 februari 1991 – – – från polisintendenten Gunnar Månsson till chefsåklagaren vid Åklagarmyndigheten i Uppsala sägs bl.a. följande. ”Vad gäller beslut är det polismyndighetens uppfattning att i de ärenden som handläggs vid trafikavdelningen kan stf. avdelningschefen ta beslut med motiveringen **brott kan ej styrkas** och **gärningen ej brott.**” Enligt skrivelsen skulle vad däri upptagits tillämpas från och med den 12 februari 1991.

ChefsJO Eklundh beslutade att till granskning i ett särskilt ärende ta upp frågan om lämpligheten i att en polismyndighet lägger ned en förundersökning med beslutsmotiveringen ”brott kan ej styrkas”.

Utredning

Rikspolisstyrelsen och Riksåklagaren anmodades att inkomma med yttrande över den aktuella frågan.

Rikspolisstyrelsen (rikspolischefen Sten Heckscher) anförde i remissvaret följande.

Vem som är behörig att lägga ned en förundersökning anges inte närmare i rättegångsbalken (RB), på annat sätt än att nedläggning enligt 23 kap. 4 a § RB endast får beslutas av åklagare. En naturlig slutsats av detta skulle kunna vara att den som leder en förundersökning normalt sett också är behörig att – i andra fall än som avses i den nyss nämnda bestämmelsen – besluta om att lägga ned undersökningen, jfr t.ex. 23 kap. 4 § andra stycket RB.

Rikspolisstyrelsen och Riksåklagaren har, utifrån bestämmelserna i 23 kap. 3 § första stycket RB, i samråd fastställt att polismyndighet leder förundersökningen när fråga är om brott av s.k. enkel beskaffenhet. Se Rikspolisstyrelsens allmänna råd angående förundersökningsledning i brottmål (FAP 403-5).

I ett beslut av JO (1982/83 s. 104) har uttalats att beslutsmotiveringen ”brott ej styrkt” normalt inte bör användas av polisen. Rikspolisstyrelsen har därefter år 1986 i föreskrifter och allmänna råd för anmälningsrutinen angivit vilka beslutsmotiveringar som skall användas vid nedläggningsbeslut (FAP 403-6, blad 15). Där anges bl.a. motiveringen ”Brott kan ej styrkas” för det fallet att det inte kan styrkas att brott föreligger. Rikspolisstyrelsen ansåg alltså redan år 1986, enligt vad som framgår av föreskriften, att en polismyndighet kan lägga ned förundersökning på denna grund. Innan föreskriften beslutades ägde för övrigt samråd rum med Riksåklagaren, som inte hade någon invändning däremot.

Till det anförda vill Rikspolisstyrelsen foga den synpunkten att den hänvisning till s. 25 i prop. 1981/82:41 som görs i 1982 års JO-beslut inte ger stöd för uppfattningen att en polismyndighet är förhindrad att lägga ned en förundersökning på den angivna grunden. Departementschefen uttalar där att det inte finns anledning för lagstiftaren att ingripa i frågan om fördelningen av beslutskompetensen mellan polis och åklagare när det gäller nedläggning av förundersökningar när det inte längre finns anledning att fullfölja undersökningen. Någon antydning om att polisens beslutskompetens borde vara begränsad till vissa nedläggningsgrunder finns inte där, fortfarande bortsett från de särskilda fall som avses i 23 kap. 4 a § RB.

2000/01:JO1

Om det angivna förfarandet alltså inte kan sägas vara formellt felaktigt, bör den frågan ställas om det kan finnas några andra invändningar mot att polisen har befogenhet att lägga ned förundersökningar på den grunden att brott inte kan styrkas. Styrelsen har för sin del svårt att se några sådana. Att under en förundersökning bedöma den föreliggande bevisningens styrka och avgöra om det föreligger tillräckliga skäl för åtal kan för det mesta inte vara svårare än att avgöra om den gärning som är föremål för utredning täcks av rekvisiten i en straffbestämmelse eller om förundersökningen skall läggas ned med motiveringen "gärningen ej brott".

Det nu anförda skall även ses mot bakgrund av att polisen är förundersökningsledare bara i ärenden av enkel beskaffenhet. Den angivna ordningen synes inte heller inge några betänkligheter från rättsäkerhetssynpunkt.

Rikspolisstyrelsen vill även påpeka att inte minst det alltmer uttalade kravet på att resurserna skall utnyttjas så effektivt som möjligt i brottbekämpningen med styrka talar för att polisen bör kunna lägga ned en förundersökning även i nu aktuella fall.

Regeringen beslutade i september 1996 att åklagar- och polisväsendena gemensamt skall utveckla former för arbetet med prioriteringar i den brottsutredande verksamheten. Som en följd av detta har Riksåklagaren i samråd med Rikspolisstyrelsen tillsatt en arbetsgrupp, bestående av företrädare för åklagarväsendet och polisen. En av gruppens uppgifter är att överväga formerna för beslut att lägga ned förundersökning i de fall polisen är förundersökningsledare. I det arbetet kommer styrelsen att hävda den uppfattning som framgår av detta yttrande. Uppdraget skall redovisas den 1 april 1997.

Riksåklagaren Klas Bergenstrand anförde i sitt remissvar bl.a. följande.

Av remissen framgår att stf avdelningschef vid trafikavdelningen vid polismyndigheten i Uppsala bemyndigats att i ärenden som handläggs vid trafikavdelningen fatta beslut om nedläggande av förundersökning med motiveringen "brott kan ej styrkas".

Enligt 23 kap. 4 § andra stycket rättegångsbalken skall en förundersökning läggas ned så snart det inte längre finns anledning att fullfölja den. Bortsett från fall som avses i 4 a § om s.k. förundersökningsbegränsning finns det inte några regler som uttryckligen begränsar polismyndighetens behörighet att lägga ned en undersökning i de ärenden där myndigheten leder förundersökningen (jfr Gullnäs m.fl. Rättegångsbalken, 23:28).

I det JO-ärende till vilket remissen hänvisar har JO emellertid uttalat att beslutsmotiveringen "brott ej styrkt" normalt inte bör användas av polismyndighet vid nedläggning av förundersökning. Om det finns någon som är skäligen misstänkt för brottet skall utredningen enligt JO redovisas till åklagare för beslut i åtalsfrågan. Om man däremot inte har kommit så långt att någon blivit skäligen misstänkt får polismyndigheten som förundersökningsledare fatta beslut om nedläggning av förundersökningen. I sådana fall är det enligt JO motiveringen "ej spaningsresultat" som ofta ligger närmast till hands.

Till det sagda bör läggas att Riksåklagaren för att få till stånd en större enhetlighet mellan olika beslutsformer föreskrivit att ett avskrivningsbeslut

bör ges formen av ett negativt åtalsbeslut i de fall där den misstänkte slutligt underrättats om utredningen enligt bestämmelsen i 23 kap. 18 § rättegångsbalken. I andra fall bör avskrivningsbeslut meddelas i form av ett beslut att lägga ned förundersökningen (RÅC I:107). 2000/01:JO1

Tills vidare bör enligt min mening huvudregeln fortfarande vara den som kommer till uttryck i det angivna JO-uttalandet. Prövningen av bevisningens styrka får i dessa fall anses innefatta sådana rättsliga överväganden som det åligger åklagare att göra (jfr SOU 1985:62 s. 215). Jag vill dock samtidigt tillägga att Riksåklagaren i samråd med Rikspolisstyrelsen har tillsatt en arbetsgrupp för att överväga frågor om förundersökningsprotokollet och dess utformning. I uppdraget ingår bl.a. att undersöka möjligheterna för polisen att lägga ned förundersökningen i de fall polisen är förundersökningsledare. Den aktuella frågan kommer således att övervägas i det sammanhanget. – – –

Senare under utredningen tog *chefsJO Eklundh* även del av den i remissvaren omnämnda arbetsgruppens rapport "Några steg på vägen mot effektivare förundersökningar" och en sammanställning av remissvar över rapporten.

I ett beslut den 15 september 1999 anförde *chefsJO Eklundh* följande.

Rättslig reglering

Inledning

De grundläggande bestämmelserna om förundersökning finns i 23 kap. rättegångsbalken (RB). I det följande lämnas en redogörelse för bl.a. reglerna om förundersökningsledarskap och nedläggning av förundersökning.

Allmänna råd om ledningen av förundersökning i brottmål har sedan den 1 januari 1980 funnits i det av Riksåklagaren i samråd med Rikspolisstyrelsen fastställda s.k. fördelningscirkuläret.

Den arbetsgrupp som Rikspolisstyrelsen och Riksåklagaren omnämner i remissvaren tillsattes i slutet av 1996 med syfte att överväga frågor om förundersökningsprotokollet och dess utformning. Enligt arbetsgruppens rapport, som sammanställdes under våren 1997, var ett av de övergripande målen för uppdraget att överväga former för beslut om nedläggande av förundersökning i de fall där polisen är förundersökningsledare.

Riksåklagaren och Rikspolisstyrelsen beslutade i december 1997 nya allmänna råd om ledningen av förundersökning i brottmål (Riksåklagarens författningssamling, RÅFS 1997:12, vilket motsvaras av Rikspolisstyrelsens FAP 403-5).

Förundersökningsledarskap

Ett beslut att inleda en förundersökning skall fattas av polismyndigheten 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 när det är påkallat av särskilda skäl (23 kap. 3 § första stycket RB).

I de allmänna råden från december 1997 uttalas att målsättningen skall vara att polismyndigheten är förundersökningsledare i ärenden av s.k. vardagskaraktär och att åklagarna koncentrerar sina krafter på de mer kompli-

cerade ärendena. Vidare sägs att frågan vad som kan anses innefattas i 2000/01:JO1 begreppet enkel beskaffenhet får avgöras främst med hänsyn till brottets generella straffvärde, ärendets karaktär och svårighetsgrad i övrigt samt till den kompetens som finns vid de enskilda polismyndigheterna. En närmare bestämning av fördelningen mellan polis och åklagare om ansvaret för förundersökningsledningen bör emellertid göras genom lokala överenskommelser (punkt 2.1 i RÅFS 1997:12). Det ges dock vissa riktlinjer om vilka brott och övriga fall där åklagaren bör leda förundersökningen (se punkterna 2.2–2.4).

Nedläggande av förundersökning m.m.

En förundersökning skall läggas ned om det inte längre finns anledning till dess fullföljande (23 kap. 4 § andra stycket RB).

En förundersökning får vidare läggas ned om det föreligger förutsättningar att tillämpa reglerna i 23 kap. 4 a § RB om förundersökningsbegränsning. Enligt denna bestämmelse får en förundersökning läggas ned om fortsatt utredning skulle kräva kostnader som inte står i rimligt förhållande till sakens betydelse och det dessutom kan antas att brottet i händelse av lagföring inte skulle leda till någon svårare påföljd än böter. Vidare får ett sådant beslut fattas om det kan antas att åtal för brottet inte skulle komma att ske till följd av bestämmelser om åtalsunderlåtelse i 20 kap. RB eller om särskild åtalsprövning samt något väsentligt allmänt eller enskilt intresse inte åsidosätts genom att förundersökningen läggs ned.

Ett beslut om att lägga ned en förundersökning enligt 23 kap. 4 § andra stycket RB kan fattas av undersökningsledaren och faller således inom polismyndighetens formella kompetensområde i de fall där myndigheten är förundersökningsledare (jfr Fitger, Rättegångsbalken, del 2, s. 23:28). Ett nedläggningsbeslut med stöd av reglerna om förundersökningsbegränsning får däremot fattas endast av åklagare (23 kap. 4 a § tredje stycket RB).

Frågan om vilken befogenhet en polismyndighet i vissa fall har att avbryta en förundersökning har redan tidigare varit föremål för JO:s ställningstagande. JO Wigelius uttalade i ärendet JO 1982/83 s. 104 att polismyndigheten normalt inte bör använda beslutsmotiveringen ”brott kan ej styrkas” vid nedläggning av förundersökningar. I ärendet uttalades vidare att utredningen skall redovisas till åklagare för beslut i åtalsfrågan om det finns någon som är skäligen misstänkt för brottet. Om man däremot inte kommit så långt att någon har blivit skäligen misstänkt får polismyndigheten som förundersökningsledare fatta beslut om nedläggning av undersökningen. I sådana fall sägs emellertid formuleringen ”ej spaningsresultat” ofta ligga närmast till hands.

I 1981 års polisberednings slutbetänkande (SOU 1985:62 s. 215) framhölls att det i doktrin och praxis har ansetts att nedläggande av förundersökning ankommer på åklagare om någon har hörts som skäligen misstänkt för brott. Beslut om nedläggande har i dessa fall uppfattats som ett ställningstagande i åtalsfrågan och därmed en uppgift som uteslutande ankommer på åklagare. Vidare uttalades i betänkandet att polismyndigheten emellertid av praktiska skäl anses ha rätt att lägga ned en förundersökning, förutom då spaningen

inte har lett till misstanke mot någon person, i sådana fall då den misstänkte har avlidit och i vissa fall också då brott inte har förelegat. 2000/01:JO1

I de allmänna råden om ledningen av förundersökning i brottmål (punkt 3) anförs i denna del numera bl.a. följande.

Frågan om var gränsen går mellan när en förundersökning skall läggas ned och när ett negativt åtalsbeslut skall fattas finns inte reglerad i författningstext. Negativa åtalsbeslut fattas alltid av åklagaren. I ett år 1985 utfärdat cirkulär (RÅC I:107) uttalade Riksåklagaren att åklagarna fortsättningsvis borde låta gränsen för när en förundersökning kan läggas ned gå vid när s.k. slutdelgivning enligt 23 kap. 18 § RB ägt rum. Skälet till detta var att denna gränsdragning bättre stod i överensstämmelse med de utvidgade reglerna om förundersökningsbegränsning som infördes år 1982. Innan slutdelgivning ägt rum kan alltså en förundersökning läggas ned.

Beslut om nedläggning kan, utom i fall som avses i 23 kap. 4 a § RB, fattas av undersökningsledaren och faller således inom polismyndighetens formella kompetensområde i de fall där myndigheten är förundersökningsledare (Fitger. P, Rättegångsbalken, del 2, sid 23:28).

Några formella hinder mot att polismyndigheten lägger ned förundersökningar med motiveringen att brott inte kan styrkas finns alltså inte. Det måste emellertid ske en noggrann bedömning av bevisläget i varje enskilt fall. Beslutet innebär att det görs en prognos av huruvida det kan förväntas en fällande dom eller inte. Den som skall göra en sådan bedömning måste ha nödvändig kompetens för detta. I osäkra eller på annat sätt komplicerade fall bör därför förundersökningsledningen överlämnas till åklagaren för avgörande om ärendets fortsatta handläggning. Den närmare avgränsningen i denna fråga bör bestämmas inom ramen för de lokala överenskommelserna angående fördelningen av förundersökningsledningen.

Bedömning

Allmänt

När jag beslutade att utreda frågan om lämpligheten av att en polismyndighet lägger ned en förundersökning med motiveringen ”brott kan ej styrkas” var den gängse uppfattningen att polismyndigheternas möjligheter att använda denna beslutsmotivering var begränsade på det sätt som uttalas i JO 1982/83 s. 104 och i 1981 års polisberednings slutbetänkande.

I det tidigare gällande fördelningscirkuläret saknades uttalanden i frågan. Som har nämnts i det föregående föreligger emellertid nu nya av Riksåklagaren och Rikspolisstyrelsen meddelade allmänna råd om förundersökning i brottmål, där saken behandlas. Råden är emellertid i detta hänseende så allmänt utformade att det är oklart om de innebär någon mera påtaglig förändring i förhållande till vad som hittills har ansetts gälla i fråga om polismyndigheternas möjligheter att lägga ned en förundersökning med motiveringen ”brott kan ej styrkas”. Detaljregleringen av frågan avses ske genom de lokala överenskommelser som nämns i sammanhanget. Några uppgifter om vad dessa överenskommelser innebär i det här aktuella hänseendet föreligger inte i ärendet.

Vad som sägs i rapporten Några steg på vägen mot effektivare förundersökningar tyder emellertid närmast på att en viss förändring av sättet att se på frågan är åsyftad. Det framhålls bl.a. att en överföring av den här

diskuterade typen av beslut till polismyndigheten i de ärenden där den är förundersökningsledare skulle ge effektivitetsvinster. Arbetsgruppen uttalar vidare att det kan synas uppenbart att den som är förundersökningsledare, och därmed satt att göra bedömningar innefattande bl.a. huruvida brott föreligger och vad som krävs för att styrka detta, måste ha en sådan kompetensnivå att han eller hon också kan göra en fullgod bedömning av om ärendet skall läggas ned med hänvisning till att brott inte kan styrkas. För att höja kompetensen hos polisen föreslår arbetsgruppen att vissa utbildningsåtgärder vidtas, t.ex. i form av riktad utbildning vari bör ingå en inte alltför kort praktiktid hos åklagare. 2000/01:JO1

Innebörden av beslutsmotiveringen "brott kan ej styrkas"

Innan jag kommer in på frågan om de rättsliga möjligheterna för en polismyndighet att lägga ned en förundersökning med beslutsmotiveringen "brott kan ej styrkas", vill jag peka på det förhållandet att motiveringen, med den innebörd den har för närvarande, inte är entydig. I Rikspolisstyrelsens föreskrifter och allmänna råd för personbladsrutinen (FAP 441-2) anges nämligen i avsnitt 10 att den innebär antingen att det inte kan styrkas att den misstänkte har begått brottet eller att det inte kan styrkas att brott föreligger (se även avsnitt 16.3 i FAP 403-6 om anmälningsrutinen). Riksrevisionsverket konstaterar mot denna bakgrund i rapporten (RRV 1999:3) Svårigheter med statistik rörande brottsutredningar att motiveringen används av polis och åklagare i situationer som i hög grad skiljer sig från varandra och att den därför inte är lämplig att använda som ett effektivitetsmått avseende andelen nedlagda ärenden på denna grund (s. 37 f.).

Det är en grundläggande princip i en rättsstat att rättstillämpningen i största möjliga utsträckning skall vara enhetlig och förutsebar. Detta gäller självfallet också i fråga om avslutandet av brottsutredningar. Eftersom beslutsmotiveringen "brott kan ej styrkas" inte är entydig och det därmed är möjligt att tillämpa den i situationer av mycket varierande slag, kan man ofta inte förstå vilken innebörd den har i det särskilda fallet.

Enligt min mening bör beslutsmotiveringen "brott kan ej styrkas" därför framdeles användas endast i de fall där det inte kan styrkas att den som är misstänkt för brottet verkligen har begått detta. Det skall således vara fråga om situationer där förundersökningsledaren på grundval av en värdering av föreliggande bevisning finner att man inte kan förvänta sig en fällande dom och därför beslutar att lägga ned förundersökningen eller att åtal inte skall väckas. Om det däremot inte kan klarläggas om något brott över huvud taget har begåtts eller det inte finns någon misstänkt, bör utredningen i stället avslutas t.ex. på den grunden att det inte kan antas att något brott som hör under allmänt åtal har förövats respektive att spaningsresultat saknas.

Genom en sådan terminologisk förändring skulle användningen av de olika avskrivningsgrunderna framstå som mer adekvat, och därmed skulle också kravet på förutsebarhet och entydighet tillgodoses på ett bättre sätt än för närvarande.

Utgångspunkten för mitt resonemang i det följande är således att 2000/01:JO1
 motiveringen "brott kan ej styrkas" skall användas endast i de fall där det
 inte kan styrkas att den misstänkte har begått brottet.

Befogenheten att använda beslutsmotiveringen "brott kan ej styrkas"

Rättegångsbalken ger i viktiga hänseenden åklagaren en särställning i det brottsutredande förfarandet. Detta har sin grund i att det av rättssäkerhetsskäl har ansetts påkallat att beslut av mera ingripande betydelse för den enskilde fattas av en person med kvalificerad juridisk kompetens som tillhör en annan myndighetsorganisation än den som har hand om det löpande utredningsarbetet och som därmed har särskilda förutsättningar att agera med den objektivitet som rättegångsbalken kräver.

Som framgår av vad som har sagts i det föregående om den rättsliga regleringen finns det inte något formellt hinder mot att polismyndigheten använder motiveringen "brott kan ej styrkas" när den lägger ned en förundersökning. Frågan om polisens möjligheter att använda denna beslutsmotivering måste i stället bedömas med utgångspunkt i de grundläggande principerna bakom rättegångsbalkens fördelning av uppgifter i brottmålsförfarandet mellan polismyndigheterna och åklagarna. Effektivitetssynpunkter kan vid en sådan bedömning självfallet beaktas endast i den utsträckning som detta inte leder till ett resultat som står i strid med dessa principer.

Av rättegångsbalken framgår att det är åklagaren som för det allmännas talan i domstol och att det endast är åklagaren som har befogenhet att besluta att åtal skall väckas. Härav följer i sin tur att alla beslut under en brottsutredning som i sak utgör ett ställningstagande i åtalsfrågan måste fattas av åklagaren. Till åklagarens uppgifter hör också att i samband därmed kontrollera kvaliteten i polisens utredningsverksamhet.

Ett ställningstagande i åtalsfrågan föreligger uppenbarligen alltid, när ett beslut att avsluta en förundersökning fattas efter s.k. slutdelgivning enligt 23 kap. 18 § RB och beslutet därför enligt RÅC I:107 skall avfattas som ett beslut att inte väcka åtal. Det bör emellertid framhållas att den gränsdragning som där görs mellan beslut att inte väcka åtal, å den ena sidan, och beslut att lägga ned en förundersökning, å den andra, avser frågan hur åklagarna skall utforma ett beslut att avsluta en förundersökning. Vad som sägs i RÅC I:107 kan däremot inte tillmätas någon avgörande betydelse vid bedömningen av om ett beslut att avsluta en förundersökning i sakligt hänseende skall betraktas som ett ställningstagande i åtalsfrågan eller ej.

Den väsentliga skiljelinjen mellan olika stadier i förundersökningsförfarandet går i stället vid den tidpunkt då någon skäligen misstänks för brottet. I och med att någon – i enlighet med vad som föreskrivs i 23 kap. 18 § RB första stycket första meningen RB – delges misstanke om brott övergår förundersökningen i ett nytt skede, vilket bl.a. innebär att den misstänkte får vissa ur rättssäkerhetssynpunkt betydelsefulla rättigheter. I de fall där någon har delgetts misstanke om brottet framstår ett beslut att avsluta en förundersökning som ett ställningstagande i åtalsfrågan oavsett hur beslutet har formulerats (jfr Gärde m.fl., Nya Rättegångsbalken, s. 312 om tillämpningen av 23 kap. 20 § RB om beslut i åtalsfrågan). Som har

framhållits i flera JO-beslut (se t.ex. JO 1992/93 s. 204 och JO 1993/1994 s. 101) krävs för att någon skall anses vara skäligen misstänkt för brott att det föreligger konkreta omständigheter som med viss styrka talar för att personen i fråga har begått den gärning som misstanken avser. För att en utredning i ett sådant fall skall kunna läggas ned med beslutsmotiveringen ”brott kan ej styrkas” krävs följaktligen i allmänhet en betydligt mer ingående bevisvärdering än i de fall där bevisnivån skäligen misstanke aldrig har uppnåtts. Detta synsätt kommer också till uttryck i Riksåklagarens remissvar när det där sägs att prövningen av bevisningens styrka i dessa fall får anses innefatta sådana rättsliga överväganden som det åligger åklagare att göra.

2000/01:JO1

Härav följer i sin tur, i konsekvens med vad som har sagts i det föregående, att det får anses följa av rättegångsbalkens fördelning av uppgifter mellan polis och åklagare att, sedan någon delgetts misstanke om brott, frågan om nedläggning av förundersökningen på grundval av en bevisvärdering skall överlämnas till åklagaren för beslut.

Det nu sagda innebär att jag i princip ansluter mig till det synsätt avseende befogenheten att lägga ned en förundersökning med motiveringen ”brott kan ej styrkas” som kommer till uttryck i JO 1982/83 s. 104 och i 1981 års polisberednings slutbetänkande.

Jag finner inte anledning att i detta sammanhang närmare gå in på frågan om den rättsliga innebörden av sådana lokala avtal mellan polis- och åklagarmyndigheter om tolkningen av gällande lag som nämns i de allmänna råden från december 1997. Jag kan emellertid konstatera att avtal mellan myndigheter inte återfinns bland de olika former för beslut om rättsligen bindande normer som läggs fast i 8 kap. regeringsformen och att sådana avtal inte heller utgör allmänna råd av det slag som åsyftas i 1 § författningssamlingsförordningen (1976:725).

Utöver vad som nu har anförts föranleder utformningen av fördelningscirkuläret i det här aktuella hänseendet inte något uttalande från min sida.

Mina iakttagelser i detta ärende är av den arten att jag finner det påkallat att fästa Justitiedepartementets och justitieutskottets uppmärksamhet på de här behandlade frågorna genom att dit överlämna kopior av detta beslut.

Handläggningen av framställningar om utredningsåtgärder efter det att en brottmålsdom vunnit laga kraft

(Dnr 4267-1997)

Bakgrund

Vid inspektion av Åklagarmyndigheten i Stockholm, 6:e kammaren, den 1–3 oktober 1997 påträffades en del av en akt avseende ärendet – – . Av handlingarna och inhämtade upplysningar framgick bl.a. följande.

P.L. dömdes av Svea hovrätt i december 1993 för bl.a. ett rån begånget i mars 1993. Högsta domstolen beslutade den 31 oktober 1994 att inte bevilja prövningstillstånd.

Den 21 maj 1996 inkom till Polismyndigheten i Stockholms län, Nacka 2000/01:JO1 polismästardistrikt, en skrivelse från P.L:s försvarare i vilken han uppgav att P.L., som hade dömts för rånet mot sitt nekande, hade bett honom att undersöka möjligheten att få resning. Försvararen uppgav att det efter hovrättens dom hade framkommit att en person, K.A., vid avtjänande av ett fängelsestraff vid anstalten Viskan i början av år 1994 hade haft kontakt med en intagen som hade lämnat sådana uppgifter att K. A. hade fått uppfattningen att denne hade kännedom om rånet. Försvararen begärde därför att K.A. samt den person som K.A. hade talat med skulle höras. Vidare önskade han besked om den undersökning, som hade gjorts beträffande ett fingeravtryck säkrat på en backspegel, hade gett något resultat.

Polismyndigheten översände P.L:s begäran till åklagarmyndigheten. Dåvarande distriktsåklagaren Göran Rietz hemställde den 4 juni 1996 att polisen snarast skulle höra K.A. angående vad han kände till om rånet. Han bad också att få resultatet av fingeravtrycksundersökningen.

Den kompletterande utredningen jämte en skrivelse från kriminalinspektören Jan Ullén kom in till åklagarmyndigheten den 4 september 1996. Den innehöll bl.a. protokoll över fingeravtrycksundersökningen och protokoll över förhör med K.A., som hade hörts som vittne, och med Ö.T., som hade hörts upplysningsvis.

Göran Rietz skickade därefter den 5 september 1996 en skrivelse med följande innehåll till P.L:s försvarare.

Enligt Ditt brev 960520 ställt till Nacka polismästardistrikt med begäran om ytterligare utredning för ev. resningsansökan, har jag anmodat polisen att göra de angivna efterforskningarna, vilka igår blivit redovisade till mig.

Jag översänder härmed det förhör som hållits med K.A. samt med en tidigare på Viskan intagen vid namn Ö.T. Även prot. från fingeravtrycksundersökning bifogas liksom krinsp Ulléns skrivelse till mig efter verkställd komplettering.

Därefter vidtogs inte någon ytterligare åtgärd i ärendet från Göran Rietz' sida.

ChefsJO Eklundh beslutade att handläggningen skulle tas upp till utredning i ett särskilt ärende.

Utredningen

Åklagarmyndigheten anmodades att inkomma med upplysningar och yttrande enligt följande.

1. Har förundersökningen återupptagits? Om så är fallet, borde detta ha dokumenterats på något sätt?
2. Om förundersökningen inte har återupptagits, på vilken rättslig grund har förhören hållits?
3. Vilket ställningstagande har den kompletterande utredningen lett till från åklagarens sida? Borde detta ha dokumenterats?

Åklagarmyndigheten (överåklagaren Uno Hagelberg) inkom med ett 2000/01:JO1 remissvar till vilket var fogat ett yttrande från Göran Rietz.

Göran Rietz

1. Förundersökningen har ej återupptagits. Jag har bedömt att advokatens begäran avsåg enkla kortfattade förhör vilka icke skulle vara betungande att utföra, och såg det som en serviceåtgärd från polisens/åklagarens sida. Det avsåg även en begäran ang. resultat från fingeravtrycksundersökning som advokaten ej ansett sig fått full klarhet i.
2. Förhören har hållits i den misstänkte/dömde personens intresse, på begäran av dennes offentlige försvarare – – – för att möjliggöra en ev. resningsbegäran. Jag har därvid tänkt på åklagarens objektivitetsplikt.
3. Den har ej föranlett något ställningstagande. Eftersom förundersökningen formellt ej återupptagits har det ej funnits anledning för mig att dokumentera detta.

Uno Hagelberg

Göran Rietz som handlagt det ifrågavarande ärendet har i ett av mig infortrat yttrande besvarat de tre i remissen ställda frågorna. Jag hänvisar till yttrandet som bifogas. Härutöver vill jag tillägga följande.

Inledningsvis kan konstateras att det i målet var fråga om en lagakraftvunnen hovrättsdom. En fråga om resning hade därför kunnat aktualiseras endast i Högsta Domstolen. Åklagaruppgiften skulle ha ankommit på Riksåklagaren som ensam behörig allmän åklagare. Enligt min mening borde därför Göran Rietz ha vidarebefordrat framställningen om vissa kompletterande utredningsåtgärder till Riksåklagaren för handläggning.

Göran Rietz handläggning i övrigt av ärendet ger anledning till följande synpunkter från min sida.

Det är inte självklart att åklagaren i ett mål som avgjorts genom lagakraftvunnen dom när det begärs skall biträda med utredningsåtgärder som syftar till att få till stånd resning. Relativt starka skäl bör enligt min mening krävas härför. I andra fall får det ankomma på den dömda att själv driva saken.

Den framställning om nya utredningsåtgärder som Göran Rietz fick i det föreliggande fallet var enligt min mening inte så konkretiserad i fråga om vilka nya omständigheter som kunde förväntas framkomma genom de begärda åtgärderna att den motiverade ett ingripande från åklagarens sida. Jag anser därför att det beskedet borde ha lämnats att framställningen inte föranledde någon åtgärd såvitt avsåg begäran om förhör. Såvitt avsåg begäran om att få ta del av ett protokoll över en fingeravtrycksundersökning borde en hänvisning ha skett till polismyndigheten där protokollet förvarades. I dessa delar rör det sig emellertid om bedömningar som måste ge ett betydande utrymme för olika ställningstaganden från åklagarens sida.

När Göran Rietz som blev fallet funnit att han borde ombesörja att de begärda förhören kom till stånd uppkommer frågan om i vilken formell form detta kunde ske. Göran Rietz har förklarat att han inte återupptagit förundersökningen. Utrymmet för att vidta utredningsåtgärder utanför ramen för en formell förundersökning är emellertid mycket begränsat. Särskilt gäller detta när fråga är om att hålla förhör med någon. För att vittnesförhör som de här aktuella skall kunna hållas bör enligt min mening normalt en förundersökning ha inletts eller återupptagits. Med de regler om dokumentation som gäller bör ett beslut härom dokumenteras. Likaså bör ärendet när utredningsåtgärderna verkställts avslutas genom ett formellt beslut som dokumenteras.

En lagakrafttagande dom bör inte anses utgöra hinder mot att återuppta en förundersökning för kompletterande utredningsåtgärder när detta av utredningsskäl framstår som motiverat. En förundersökning tar enligt rätts-

gångsbalken sikte på en viss brottslig gärning. Att någon dömts för brottet bör inte utesluta att utredningen på förekommen anledning återupptas för att klargöra om det kan finnas skäl för resning. 2000/01:JO1

Sammanfattningsvis menar jag att utredningsåtgärder som företas för att ge underlag för en prövning av om skäl för en resningsansökan från åklagarens sida föreligger normalt bör verkställas i form av en återupptagen förundersökning.

Det nyss sagda innebär inte att jag anser att det finns skäl för kritik mot Göran Rietz för att han handlagt saken på annat sätt. De i remissen ställda frågorna berör förfaranden som såvitt jag känner till från skilda nivåer inom åklagarväsendet sedan länge har hanterats utan att man alltid formellt gör klart för sig om de kompletterande utredningsåtgärderna företas inom ramen för en återupptagen förundersökning eller i någon annan mera formlös ordning. Ett klarläggande uttalande om hur man formellt bör hantera åtgärder av här aktuellt slag skulle enligt min mening vara av värde för den fortsatta verksamheten.

Riksåklagaren anmodades därefter att inkomma med yttrande över hur en begäran som den aktuella bör handläggas av åklagare.

Riksåklagaren (biträdande riksåklagaren Solveig Riberdahl) anförde i remissvar följande.

De grundläggande reglerna om förundersökning finns i 23 kap rättegångsbalken (RB) och i förundersökningskungörelsen (FUK). Förundersökningsreglerna innehåller viktiga rättssäkerhetsgarantier. Reglerna innebär skyldigheter för den enskilde, t.ex. skyldigheten för envar att underkasta sig förhör, och rättigheter för den som förhörs. Samtliga utredningsåtgärder som vidtas i ett ärende skall därför i princip ske inom ramen för en förundersökning. Utrymmet att vidta åtgärder utanför denna ram är mycket begränsade. Det gäller särskilt när det blir fråga om att hålla förhör. Enligt min mening finns det – utöver förhör med anmälaren – i princip inget rättsligt stöd för att hålla förhör utanför ramen för en förundersökning.

Beslut att inleda, utvidga eller avsluta en förundersökning skall dokumenteras. Detta följer av 1a § FUK. Det skall vidare framgå vem som fattat beslutet. Vidare skall enligt 23 kap 20 § RB – då en förundersökning avslutas – beslut meddelas huruvida åtal skall väckas eller inte.

Att en förundersökning avslutats utgör inte hinder mot att förundersökningen återupptas. Detta framgår bl.a. av bestämmelserna i 23 kap 23 § RB. Där stadgas att kompletterande förundersökningsåtgärder kan vidtas även sedan åtal väckts om så anses erforderligt. Vidare kan rätten, i ett pågående mål, förelägga åklagaren att i visst hänseende komplettera förundersökningen. Detta följer av flera stadganden i rättegångsbalken: 45 kap 11 §, 46 kap 12 §, 51 kap 12 § sista stycket och 55 kap 15 § 2 p. Motsvarande reglering saknas i rättegångsbalkens kapitel om resning.

Eftersom förundersökningsbestämmelserna tar sikte på en viss brottslig gärning och inte på en viss gärningsman – 23 kap 1 § RB – kan inte en lagakraftvunnen dom anses utgöra hinder mot att åklagare beslutar att återuppta en förundersökning om skäl för det föreligger. Det kan vara fråga om att utreda om ytterligare gärningsmän finns eller, som i det aktuella fallet, att vidta utredningsåtgärder som syftar till att klarlägga om förutsättningar till resning finns. Mot bakgrund av bestämmelserna om domstols rätt att förelägga åklagaren att komplettera förundersökningen i ett pågående mål och med hänsyn till det utredningsansvar som åvilar såväl åklagare som domstol i brottmål, måste även kompletterande utredningsåtgärder kunna vidtas med anledning av att en fråga om resning väckts. Det kan i detta sammanhang nämnas att Riksåklagaren i resningsmål som kommunicerats av Högsta domstolen rätt ofta föranstaltar om kompletterande utredning. I några fall har Högsta domstolen i samband med handläggningen av ett resningsmål

uttryckligen förelagt Riksåklagaren att vidta kompletterande åtgärder. Det 2000/01:JO1 har i dessa fall rört sig om förhör.

Mot bakgrund av bestämmelsen i 1 a § FUK kan man ställa frågan om ett återupptagande av förundersökningen efter lagakraftvunnen dom skall dokumenteras eller om det är tillräckligt att detta får anses framgå genom de faktiska åtgärder som vidtas. Den allmänna dokumenteringsskyldigheten som gäller beträffande förundersökning talar för att ett formellt återupptagningsbeslut skall fattas. Helt klart är dock att åklagaren, sedan den kompletterande utredningen verkställts, i ett beslut skall redovisa om utredningen föranleder åklagarsidan att verka för resning eller ej.

Reglerna om resning återfinns i 58 kap RB. Riksåklagaren är ensam behörig åklagare i Högsta domstolen. Detta innebär att eventuella resningsärenden mot lagakraftvägande hovrättsdomar skall handläggas av Riksåklagaren. Om en dömd person i resningssyfte begär utredningsåtgärder av lokal åklagare skall denne vidarebefordra begäran till Riksåklagaren.

När det gäller åklagares skyldighet i allmänhet att biträda med kompletterande utredning i och för resning, anser jag i likhet med vad överåklagare Uno Hagelberg anført att det inte är självklart att polis och åklagare skall biträda med sådana åtgärder. Det måste krävas mycket starka skäl för att vidta utredningsåtgärder som syftar till att angripa en lagakraftvägande dom. De begärda åtgärderna måste vara konkreta och kunna kopplas till de rätts- eller bevisfrågor som domstolarna bedömt. Av det sagda följer att det torde bli relativt sällan som åklagare vidtar kompletterande åtgärder på begäran av part. För det fall att åklagaren avslår en sådan begäran kan parten begära resning och, i enlighet med de allmänna reglerna om domstols möjlighet att förelägga åklagaren att komplettera förundersökningen, hemställa att domstolen förelägger åklagaren att utföra utredningsåtgärderna.

I ett beslut den 22 september 1999 anförde *chefsJO Eklundh* följande.

Bedömning

Sedan en dom i brottmål har vunnit laga kraft kan enligt huvudregeln frågan om den tilltalades ansvar för den åtalade gärningen inte tas upp till ny rättslig prövning (30 kap. 9 § rättegångsbalken [RB]). Omprövning av ett lagakraftvunnet avgörande kan komma till stånd endast efter resning, återställande av försutten tid eller klagan över domvilla.

Bestämmelserna om resning finns i 58 kap. RB. Sedan en dom i brottmål har vunnit laga kraft får resning beviljas till förmån för den tilltalade under vissa i 2 § angivna förutsättningar. Av 4 § första stycket framgår att resningsfrågan skall prövas av Högsta domstolen om domen har meddelats av hovrätten.

Beträffande behörigheten att söka resning gäller samma regler som i fråga om fullföljd genom allmänt rättsmedel (SOU 1938:44 s. 576). I 7 kap. 4 § tredje stycket RB föreskrivs att riksåklagaren är allmän åklagare vid Högsta domstolen. Detta innebär att ingen annan allmän åklagare än riksåklagaren är behörig att ansöka om resning avseende en hovrättsdom, oavsett om det är fråga om resning till förmån eller till men för den tilltalade.

Av principen att en domstols lagakraftvunna avgörande är orubbligt följer att den förundersökning som har föregått lagföringen är definitivt avslutad. Rättegångsbalkens regler om komplettering av förundersökningen efter åtals väckande eller efter föreläggande av rätten i ett pågående mål är inte till-

ämpliga i en sådan situation. Som framhålls i riksåklagarens yttrande saknas 2000/01:JO1 motsvarande regler i rättegångsbalkens kapitel om resning.

Jag har i tidigare ärenden konstaterat att utrymmet för att vidta utredningsåtgärder utanför en förundersöknings ram är mycket begränsat (se JO 1997/98 s. 98 samt JO dnr 3251-1993 och 3956-1996). Förhör med vittnen och misstänkta får exempelvis inte äga rum under ett sådant informellt utredningsförfarande, och på motsvarande sätt gäller att enskilda personer inte har någon skyldighet att medverka.

Det kan mot den nu angivna bakgrunden konstateras att det som huvudregel inte föreligger någon skyldighet – och oftast inte heller någon laglig rätt – för åklagare och polis att tillhandagå enskilda med utredningsåtgärder efter en lagakraftvunnen dom som innebär att den tilltalade har befunnits skyldig till brott.

Den fråga som har aktualiserats i detta ärende är hur en åklagare skall agera när han från en person, som har fällts till ansvar för brott genom en lagakraftätagande dom, får en framställning om biträde med utredningsåtgärder med anledning av en planerad resningsansökan.

Det finns som nyss har nämnts inte några uttryckliga bestämmelser som reglerar denna fråga. Med hänsyn till vad som sagts i det föregående ligger det emellertid närmast till hands att betrakta en framställning från en enskild om utredningsåtgärder efter lagakraftvunnen dom som en begäran om att förundersökningen skall återupptas.

Som sägs i riksåklagarens yttrande kan en lagakraftvunnen dom inte anses utgöra hinder mot att åklagaren beslutar att återuppta en förundersökning, om skäl för det föreligger. En annan sak är att det inte är självklart att polis och åklagare skall tillmötesgå en begäran av en dömd person om utredningsåtgärder. Jag delar riksåklagarens uppfattning att det måste krävas mycket starka skäl för att man skall vidta utredningsåtgärder som syftar till att angripa en lagakraftätagande dom.

Resningsärenden mot lagakraftvunna hovrättsdomar handläggs av riksåklagaren. Om en enskild person, som har fällts till ansvar för brott genom en sådan dom, i resningssyfte begär utredningsåtgärder hos en lokal åklagare skall därför framställningen vidarebefordras till riksåklagaren. Det ankommer sedan på riksåklagaren att, med utgångspunkt i den för åklagarna gällande objektivitetsprincipen, ta ställning till om framställningen skall föranleda att förundersökningen återupptas och, om så befinner sig fallet, vilka utredningsåtgärder som skall vidtas.

Sedan den 1 april 1995 gäller att ett beslut att inleda en förundersökning eller att utvidga en förundersökning skall dokumenteras i akten (1 a § förundersökningskungörelsen [1947:948]). Jag delar riksåklagarens uppfattning att detsamma bör gälla när en förundersökning återupptas. I likhet med riksåklagaren anser jag vidare att åklagaren, sedan de kompletterande utredningsåtgärderna har vidtagits, i ett beslut redovisar sin bedömning i frågan om utredningsresultatet föranleder åklagarsidan att verka för resning eller ej.

I det här aktuella fallet hade en enskild person, som övervägde att göra en framställning om resning avseende en hovrättsdom, hos en lokal åklagare begärt dels att få ta del av resultatet av en undersökning som hade genom-

förts under den tidigare förundersökningen, dels att åklagaren skulle för- 2000/01:JO1
 anstalta om ytterligare utredningsåtgärder i form av förhör.

Av vad som nyss har sagts framgår att Göran Rietz inte var behörig att
 föranstalta om utredningsåtgärder i det aktuella fallet. Han borde därför i
 denna del inte ha vidtagit någon annan åtgärd än att sända begäran om ut-
 redningsåtgärder till riksåklagaren.

Den skrivelse i vilken framställningarna gjordes gavs in till polismyndig-
 heten, som därefter vidarebefordrade den till åklagarmyndigheten för
 ställningstagande. Att Göran Rietz kom att besvara framställningen genom
 att sända över en kopia av protokollet från fingeravtrycksundersökningen ger
 inte anledning till något uttalande från min sida.

Kritik mot en polismyndighet för vissa ingripanden i samband med en allmän sammankomst

(Dnr 4439-1997)

I ett beslut den 23 februari 2000 anförde *chefsJO Eklundh* bl.a. följande.

Anmälan

I en anmälan till JO riktade L.N. kritik mot Polismyndigheten i Blekinge län
 och gjorde bl.a. gällande att polisen inte hade tillåtit en politisk organisation,
 Nationalsocialistisk Front (NSF), att demonstrera på det ställe där
 organisationen hade fått tillstånd att demonstrera. ---

Utredning

Granskning av handlingar

Inledningsvis granskades handlingar i Polismyndighetens i Blekinge län
 ärende ---. Sammanfattningsvis framkom följande.

NSF inkom den 14 oktober 1997 till polismyndigheten med en ansökan om
 tillstånd att få genomföra en gående manifestation under parollen "NSF: i
 går, i dag, i morgon, för alltid!" lördagen den 18 oktober 1997 i centrala
 Karlskrona på vissa angivna gator och på Stortorget med samling kl. 11.30
 på "Sparre", avmarsch kl. 12.00, tal vid rådhuset cirka kl. 12.20 och
 avmarsch tillbaka till "Sparre" kl. 12.35.

Den 15 oktober 1997 beslutade polismyndigheten att bevilja NSF tillstånd
 till allmän sammankomst lördagen den 18 oktober 1997 kl. 12.00 till 12.30
 med följande villkor jämlikt 2 kap. 16 § ordningslagen (1993:1617). "För att
 polismyndigheten om möjligt skall kunna upprätthålla ordning och säkerhet
 vid sammankomsten och i dess omedelbara omgivning, skall denna avhållas
 på parkeringsplatsen omedelbart norr om Varvsgatan i anslutning till
 korsningen Varvsgatan/Styrmanngatan i Karlskrona. Samling skall också ske
 på denna plats där även den allmänna sammankomsten skall avslutas." I
 beslutet anfördes vidare följande: "Detta beslut, vilket gäller omedelbart,
 innebär att ni inte beviljas tillstånd till samling på Sparre, marsch till torget,
 tal vid rådhuset och därefter avmarsch tillbaka till Sparre."

2000/01:JO1

Enligt en anteckning i ärendet greps eller anhölls NSF-ledaren A.H. för olaga hot den 17 oktober 1997, varvid man i samband med avviseringen påträffade en skiss. Av anteckningen framgår att polisen tolkade skissen på det sättet att NSF-anhängarna hade för avsikt att kringgå polismyndighetens beslut beträffande den allmänna sammankomsten bl.a. i fråga om marschväg.

Den 17 oktober 1997 utfärdade polismyndigheten genom biträdande länspolismästaren Madeleine Jufors en order avseende polisens insatser med anledning av NSF-demonstrationen. Av denna framgick bl.a. att motaktioner kunde befaras samt att syftet var att sammankomsten skulle kunna genomföras på det sätt och på den plats som tillståndet avsåg.

I anteckningar förda av poliskommissarien Bengt Stoltz (kommenderingschef) i samband med NSF-demonstrationen anges bl.a. följande.

Klockan 11.35 meddelar PIC att "NSF-arna önskar gå i smärre grupper härifrån till varvets parkering".

Med kännedom om deras planer att marschera i grupp och med risk för konfrontation förvägras detta.

Övervägdes alternativet att med den inhyrda bussen avhämta NSF-arna och köra dessa till parkeringsplatsen vid Varvsgatan. Antal 44 st.

Beslut. Bussen fram. Eftersom denna var uppställd vid parkeringsplatsen, Varvsgatan, börjar vi komma i tidsnöd.

Klockan 11.55 meddelade PIC att man embarkerat bussen. 44 st NSF-are ombord.

Klockan 12.00 meddelas att antirasistdemonstranterna lämnat Busstorget och går N Kungsgatan mot Stortorget. På Klapediaplatsen har ett ganska stort antal människor samlats med anledning av den legala demonstrationen där. Antirasisterna drar förbi, över Stortorget ner mot Amiralitetsparken i tydlig avsikt att bege sig till parkeringsplatsen, Varvsgatan. Antal 150–175 st. skanderande slagord mot nazismen.

Kontakt med bitr. Ipme M Jufors. Beslut; "omfallet" gäller, dvs NSF-arna körs till parkeringsplatsen vid Krutviken, Vämö.

PIC, som befinner sig ombord i bussen, meddelas att "omfallet" gäller. Protester i bussen.

Klockan 12.15 meddelar PIC att NSF-arna då dom lämnade bussen ställde upp för att marschera in mot centrum. Hindrades av polis med hundar. Allt lugnar ner sig och B.B. håller ett tal (isf A.H.) Av det man kunde höra av talet innehöll inget som kunde uppfattas som hets mot folkgrupp.

Klockan 12.15. Från parkeringsplatsen, Varvsgatan, meddelas att 150–175 antirasister/nyfikna samlats där. Mest ungdomar (skolungdomar). Allt lugnt.

Klockan 12.45. NFS-arna körs i bussen tillbaka till Kvarngatan, Pantarholmen. Protester. Polis på plats kontrollerar bilar och förare då dom lämnar Kvarngatan.

Remiss

Anmälan remitterades till Polismyndigheten i Blekinge län för utredning av polismyndighetens agerande i samband med NSF-demonstrationen den 18 oktober 1997. Av utredningen skulle bl.a. framgå den rättsliga grunden för att

- a) demonstranterna inte tilläts gå från Kvarngatan till varvets parkering,
- b) de hämtades med buss och kördes till parkeringsplatsen vid Krutviken, Vämö,
- c) de hindrades marschera från Vämö mot centrum,

d) de kördes i buss tillbaka till Kvarngatan.

2000/01:JO1

Polismyndigheten anmodades vidare att inkomma med yttrande över om polisens ingripande mot NSF-demonstrationen överensstämmer med lag.

Polismyndigheten (länspolismästaren Kjell Magnusson) kom in med ett remissvar till vilket hade fogats en promemoria upprättad av polismästaren Stellan Lundin och en promemoria angående hotbilden inför den allmänna sammankomsten upprättad av poliskommissarien Göran Janrell. Även en sammanställning över polisanmälda brott begångna i Karlskrona den 18 oktober 1997, i vilka s.k. nynazister angivits som gärningsmän, bifogades remissvaret.

Stellan Lundins promemoria

Bakgrund

Den 15 oktober 1997 meddelades Nationalsocialistisk Front (NSF) tillstånd av Polismyndigheten att ha en allmän sammankomst den 18 oktober 1997 mellan klockan 1200–1230 på parkeringsplatsen i närheten av korsningen Varvgatan–Styrmansgatan i Karlskrona. Polismyndigheten hade dessförinnan gjort den bedömningen att med hänsyn till ordningen och säkerheten vid sammankomsten, eller som en direkt följd av den, i dess omedelbara omgivning villkora tillståndet med att inte tillåta någon marsch till mötesplatsen samt också meddelat annan mötesplats än vad som angetts i ansökan.

Samma dag klockan 1200 hade Polismyndigheten också beviljat tillstånd för en annan allmän sammankomst på Klaipedaplatsen i Karlskrona. Denna sammankomst var anordnad av de politiska partierna i kommunen som en antifascistisk demonstration.

Order för kommenderingen upprättades varvid ledningsorganisation, bemanning och instruktioner i övrigt meddelades. Till kommenderingschef utsågs poliskommissarie Bengt Stoltz och till polisinsatschef utsågs poliskommissarie Jan Olofsson.

Under hand genom olika informationskällor fick polisen kännedom om att det kunde förväntas bli motdemonstrationer av bl a s k yrkesdemonstranter inom antifasciströrelsen. Av flygblad och andra underrättelser hade framkommit att denna grupp, vilka polisen främst fruktade, skulle ställa till bråk med NSF:arna vid deras manifestation. Något tillstånd att demonstrera hade inte sökts av dessa grupper.

Lördagen den 18 oktober 1997 på förmiddagen företogs viss spaning av polisen för att få fram information och underlag för taktik vid de förväntade polisingripandena i samband med de olika manifestationerna.

Biträdande länspolismästare Madeleine Jufors hade utsetts att företräda Polismyndigheten om eventuella beslut som ankom på polischef skulle aktualiseras.

Polismyndighetens agerande och beslut vid NSF-demonstrationen

För att utreda Polismyndighetens agerande och beslut har under hand samtal hållits med biträdande länspolismästaren Madeleine Jufors, poliskommissarierna Bengt Stoltz och Jan Olofsson, varvid de uppgivit följande som relevant vid bedömningen av sina åtgärder och den rättsliga grunden för att

a) demonstranterna inte tilläts gå från Kvarngatan till varvets parkering. 2000/01:JO1

Inför NSF-demonstrationen hade polisen förbeställt en buss, som skulle kunna användas för att snabbt forsla undan gripna, omhändertagna eller i nödläge utgöra tillflyktsplats för dem som kunde behöva skydd av polis ut ur området.

Under förmiddagen den 18 oktober 1997 framkom att NSF-demonstranter samlats på Kvarngatan i Karlskrona, cirka 1,5 km från den plats där de tilläts genomföra sin demonstration. Polisinsatschefen Jan Olofsson, som tagit kontakt med NSF:s demonstrationsledning på Kvarngatan, kunde meddela till Madeleine Jufors att NSF-anhängarna ämnade förflytta sig i grupper till fots från Kvarngatan rakt genom centrum av stan, förbi busstorget, där anti-fascistdemonstranterna, cirka 200 st uppehöll sig i avvaktan på att NSF-demonstranterna skulle uppenbara sig. NSF-demonstranterna bar kläder som tydligt visade att de sympatiserade med NSF samtidigt som man bar fanor, varför Madeleine Jufors bedömde att det skulle bli svårigheter att lotsa dem fram till platsen där demonstrationen skulle hållas. Madeleine Jufors uppfattade således inte att NSF-förflyttningen skulle ingå som ett led i demonstrationen.

För att på bästa sätt lotsa NSF-demonstranterna, 44 stycken, förbi de väntande antifascistdemonstranterna erbjöds de i stället att åka i den buss som polisen beställt i beredskap för eventualiteter som redogjorts för. Jan Olofsson fick i uppdrag av Madeleine Jufors att erbjuda skjuts med buss, varefter han kunde rapportera tillbaka klockan 1155 att NSF-demonstranterna accepterat detta. Jan Olofsson hade motiverat för NSF-anhängarna att förflyttningen enbart var till för att skydda dem, vilket också accepterades. I PM över händelsen, upprättad den 20 oktober 1997 av kommenderingschefen Bengt Stoltz, har skrivits ”med risk för konfrontation förvägrades detta”, vilket inte är en adekvat beskrivning av vad som låg till grund för beslutet att beordra bussen till den aktuella platsen. Bengt Stoltz uppger, att han sagt till Jan Olofsson att hålla NSF:arna hos sig till dess att man erhållit besked från Madeleine Jufors hur det skulle bedömas att släppa NSF-anhängarna att självständigt ta sig in till demonstrationsplatsen. Kort efteråt bad Madeleine Jufors Jan Olofsson förhandla fram lösningen med transport av buss.

Madeleine Jufors anser åtgärden att erbjuda NSF-demonstranterna skjuts med buss, som hon gjorde vid nämnda tillfälle, följer av Polisens allmänna åligganden att biträda allmänheten med skydd.

b. de hämtades med buss och kördes till parkeringsplatsen vid Krutviken, Vämö.

I samma ögonblick som bussen skulle påbörja färden in till demonstrationsplatsen vid varvet erhöll Madeleine Jufors meddelande om att antifascistdemonstranterna, som tidigare samlats vid Busstorget, nu var på väg mot den tilltänkta demonstrationsplatsen.

Antalet antifascistdemonstranter som deltog i förflyttningen mot demonstrationsplatsen vid varvet uppskattades till 150–175 stycken.

Madeleine Jufors gjorde den bedömningen att det inte var rätt av polisen att köra in NSF-demonstranterna till vad som med all sannolikhet skulle bli en blodig sammandrabbning mellan NSF-anhängare och s k antifascister. Med hänsyn till att ordningen och säkerheten och då främst säkerheten för deltagarna inte kunde garanteras av poliskommenderingen under den tid och på den plats som NSF erhållit tillstånd att demonstrera, uppstod ett svårt dilemma för polisen. I detta läge beslutade Madeleine Jufors att NSF-anhängarna, som fanns på bussen, skulle transporteras till parkeringsplatsen vid Krutviken på Vämö, cirka fyra–fem km från den tänkta demons-

trationsplatsen vid varvet, för att de där skulle beredas möjlighet att genomföra sin demonstration/manifestation. 2000/01:JO1

Jan Olofsson fick i uppdrag av Madeleine Jufors att framföra det nya beslutet. När han meddelade de nya förutsättningarna, protesterade NSF-anshängarna i bussen. Jan Olofsson talade med representanter för demonstrationsledningen och förklarade att polisen inte kunde garantera deras säkerhet om de transporterades till parkeringen vid varvet. Demonstrationsledningen förstod grunderna för polisens beslut att ändra läget av demonstrationsplatsen, men accepterade icke detta.

När Madeleine Jufors beslutade att NSF:arna skulle skjutas med buss ut till parkeringsplatsen vid Krutviken på Vämö förelåg en slags nödsituation. Polisen kunde inte medverka till att skjutsa NSF-anshängarna till den tänkta demonstrationsplatsen, då det med all sannolikhet skulle bli en blodig uppgörelse mellan dem och motdemonstranterna. Åtgärden syftade därför till att som hon säger att i första hand undvika blodspillan och i andra hand att i minsta möjliga mån begränsa den grundlagsskyddade demonstrationsfriheten, då alternativet hade varit att upplösa den allmänna sammankomsten.

c. de hindrades från att marschera från Vämö mot centrum.

Jan Olofsson uppger, när bussen med NSF-anshängarna kör in på parkeringsplatsen vid Krutviken på Vämö vid 1215-tiden samma dag, hade han av Madeleine Jufors fått order att förhindra att NSF:arna skulle marschera tillbaka mot staden. När sedan NSF:arna lämnar bussen springer man ut på Krutviksvägen i oordnad grupp, för att såsom Jan Olofsson uppfattade det hela eventuellt ställa upp för att marschera in mot stadens centrum. För att hindra att de började marschera fällades NSF:arna in av polisen på platsen. I samband med att man motades in på parkeringsplatsen gjorde en del små grupper av NSF:are utfall mot polisen. Jan Olofsson uppfattade att utfallen var riktade mot polismännen som en protest mot att de körts ut till Krutviken och nu inte tilläts marschera därifrån. Det är dock felaktigt beskrivet som uppges i den upprättade PM:n 1997-10-20 från händelsen, där det står "då dom lämnade bussen ställde upp för att marschera in mot centrum". Jan Olofsson menar att man aldrig hann ställa upp utan stoppades 20–30 meter från bussen. Innan NSF-anshängarna visades tillbaka in på parkeringsplatsen igen av polisen stod de uppställda på vägen i cirka en minut. Bengt Stoltz uppger, möjligen kan ett missförstånd ha uppstått i telekommunikationerna mellan honom och Jan Olofsson, där det underförstått antogs att NSF-anshängarna hade för avsikt att ställa upp och marschera, därav hans skrivning i PM:n.

Kort efter utfallen mot polismännen, varvid demonstranterna uppmanades att hålla sig lugna, samlade demonstrationsledningen sina anhängare, varefter en manifestation avhölls på nämnda parkeringsplats. Polisen behövde aldrig ingripa under manifestationen, som tog någon minut.

Madeleine Jufors beslut att mota in NSF-anshängarna från Krutviksvägen till parkeringsplatsen syftade till att hindra demonstranterna att marschera in mot centrum i enlighet med hennes direktiv.

Utfallen mot polisen fullföljdes inte. Något ingripande med anledning därav behövde aldrig ske, då demonstranterna kort efteråt lugnade ner sig och samlades kring sina ledare och genomförde manifestationen.

d. de kördes i buss tillbaka till Kvarngatan.

Om detta finns inte mycket att säga, uppger Jan Olofsson. Efter manifestationens slut vid 1230-tiden gick alla NSF-anshängarna in i den av polisen disponerade bussen för att bli skjutsade tillbaka till Kvarngatan, där man hade sina fordon. Detta var också den överenskommelse som man gjort

innan bussfärden ut till Krutviken. D v s att man skulle bli skjutsad med polisens hjälp tillbaka till utgångspunkten. 2000/01:JO1

Den rättsliga grunden anses föreligga inom ramen för polisens allmänna uppgifter, då det inte kan anses vara ett polisingripande i allmän bemärkelse.

Kjell Magnusson

NSF hade fått tillstånd till en allmän sammankomst lördagen den 18 oktober 1997 med villkor att den skulle hållas på parkeringsplatsen i korsningen Varvsgatan–Styrmansgatan i Karlskrona under tiden kl 12.00–12.30. Samtidigt som tillståndet meddelades avslogs NSF:s ansökan om att få marschera genom centrala gator till Stortorget i Karlskrona och där hålla sin manifestation. Den rättsliga följden av beslutet innebar som polismyndigheten tolkar bestämmelserna att den med stöd av 2 kap 22 § kunde inställa eller upplösa den allmänna sammankomsten om den skulle hållas i strid med meddelat avslagsbeslut att marschera genom centrala gator i Karlskrona. Under den aktuella dagen och före fanns en allvarlig hotbild. I denna del får polismyndigheten hänvisa till bifogade PM upprättat av kommissarie Göran Janrell (*här utesluten*).

Polismyndigheten har gjort den bedömningen att villkoret som ställts upp i samband med den allmänna sammankomsten, att den bara fick hållas på viss plats, samtidigt utgör ett förbud för anordnaren att hålla sammankomsten på någon annan tid och plats.

När det gäller fråga a) finner inte Polismyndigheten att polisen vidtagit någon åtgärd som kan inbegripas under begreppet polisingripande som kräver lagstöd, då detta skedde i samförstånd med NSF-anshängarna. Till polisens uppgifter hör att lämna allmänheten skydd och annan hjälp, när sådant bistånd lämpligen kan ges.

Vid beaktande av fråga b) fann biträdande länspolismästaren Madeleine Jufors att man inte kunde transportera NSF-anshängarna till den plats där man hade tillstånd att hålla sin sammankomst. Detta på den grund att myndigheten inte kunde ansvara för deras säkerhet på platsen för sammankomsten. Bedömningen att inte skjutsa demonstranterna till denna plats delar Polismyndigheten, då det förelåg stor risk för att många människor skulle ha kommit till skada. Polisen kunde absolut inte medverka till ett sådant risktagande.

Madeleine Jufors beslut att transportera NSF-anshängarna till parkeringsplatsen vid Krutviken på Vämö får anses som en mindre ingripande åtgärd än att inställa sammankomsten med stöd av 2 kap 22 § ordningslagen (1993:1617), vilket skulle ha kunnat bli fallet om NSF-anshängarna lämnat bussen och börjat marschera in mot staden. Polismyndigheten grundar den bedömningen på vad som inledningsvis sagts att man erhållit ett tillstånd med villkor. Motsatsvis innebär det ett förbud för anordnaren att hålla sammankomsten på någon annan plats. – Se dep.chefens uttalande i prop 1992/93:210, s. 74 – Genom polisledningens beslut kunde manifestationen avhållas och sammankomsten behövde inte inställas.

Madeleine Jufors beslut att hindra NSF-anshängarna att marschera från Vämö mot centrum, fråga c) bedöms av Polismyndigheten som en åtgärd, vidtagen med hänsyn till ordning och säkerhet. Om demonstranterna tillåtits marschera från Vämö tillbaka mot centrala Karlskrona hade med all sannolikhet svårare oordning uppstått, eftersom motdemonstranterna vid denna tidpunkt fortfarande uppehöll sig i Karlskrona och väntade på NSF-anshängarna.

Meddelat tillstånd innehöll också ett förbud att marschera.

Efter den avslutade manifestationen kördes NSF-anshängarna tillbaka till den plats, varifrån de skjutsats i buss – Kvarngatan –. Polismyndigheten finner inte annat än att detta skett i samförstånd med NSF-anshängarna, varför bedömningen är densamma av fråga d) som fråga a).

Senare under kvällen skedde sammandrabbning mellan nynazister och motdemonstranter. --- 2000/01:JO1

Polismyndigheten överlämnar därmed ärendet för JO:s bedömning. Polisens ingripande mot NSF-demonstrationen har enligt polismyndigheten skett i överensstämmelse med lag.

I Göran Janrells PM uppgavs bl.a. att det vid tillfället vid busstorget i Karlskrona fanns ett fyrtiotal ”motdemonstranter” som saknade demonstrations-tillstånd och att flera av personerna i denna grupp var ”yrkesdemonstranter”. Bland dessa fanns personer som tidigare hade gjort sig skyldiga till brottslig verksamhet i samband med demonstrationer. Enligt Göran Janrell var det utsiktslöst att försöka stoppa den olagliga demonstrationen eftersom den tillkom mycket snabbt och i nära anslutning till den demonstrationsplats som hade tilldelats NSF.

Rättslig reglering

Regeringsformen och ordningslagen

Enligt 2 kap. 1 § första stycket 3 och 4 regeringsformen (RF) är varje medborgare gentemot det allmänna tillförsäkrad mötesfrihet och demonstrationsfrihet, innebärande bl.a. frihet att anordna och bevista sammankomster och att anordna och delta i demonstrationer på allmän plats. Begränsning av mötes- och demonstrationsfriheterna får göras genom lag (2 kap. 12 § första stycket RF). Sådana begränsningar får föranledas endast av hänsyn till ordning och säkerhet vid sammankomsten eller demonstrationen eller till trafiken eller av hänsyn till rikets säkerhet eller för att motverka farsot (2 kap. 14 § första stycket RF).

Begränsningar av mötes- och demonstrationsfriheterna av det slag som åsyftas i 2 kap. 14 § RF finns i 2 kap. ordningslagen (1993:1617). Allmänna sammankomster, varmed avses bl.a. sammankomster som utgör demonstrationer (1 § första stycket 1), får enligt huvudregeln inte anordnas på offentliga platser utan tillstånd (4 § första stycket). Frågor om tillstånd till en allmän sammankomst prövas av polismyndigheten (8 § första stycket). Tillstånd till en allmän sammankomst får vägras endast om det är nödvändigt med hänsyn till ordningen eller säkerheten vid sammankomsten eller, som en direkt följd av den, i dess omedelbara omgivning eller med hänsyn till trafiken eller för att motverka epidemi (10 § första stycket). Polismyndigheten får meddela de villkor som behövs för att upprätthålla ordning och säkerhet vid en allmän sammankomst eller offentlig tillställning (16 § andra stycket). Den som inte följer de ordningsregler som gäller enligt ett sådant villkor är skyldig att på tillsägelse lämna sammankomsten eller tillställningen (17 §). Den som uppsåtligen eller av oaktsamhet i egenskap av anordnare bryter mot kravet på tillstånd eller mot ett villkor som har meddelats enligt 16 § andra stycket kan dömas till böter eller fängelse i högst sex månader (29 § första stycket 1).

Polismyndigheten får förbjuda att det hålls en allmän sammankomst bl.a. om det vid en tidigare sammankomst av samma slag har uppkommit svårare oordning vid själva sammankomsten eller, som en direkt följd av den, i dess omedelbara omgivning eller om sammankomsten visat sig ha medfört

avsevärd fara för de närvarande eller allvarlig störning av trafiken (25 § 2000/01:JO1 första stycket 1).

Polismyndigheten får inställa eller upplösa en allmän sammankomst, om den hålls i strid med ett beslut om avslag på en ansökan om tillstånd eller i strid med ett förbud enligt 25 § (22 §). Polismyndigheten får vidare upplösa en allmän sammankomst, om det uppkommer svårare oordning vid själva sammankomsten eller, som en direkt följd av den, i dess omedelbara omgivning eller om sammankomsten medför avsevärd fara för de närvarande eller allvarlig störning av trafiken (23 § första stycket 1). Den omständigheten att en allmän sammankomst äger rum utan att något tillstånd över huvud taget har sökts för den är således inte laga grund för att upplösa sammankomsten (prop. 1992/93:210 s. 79 och 262). En allmän sammankomst får upplösas enligt 22 eller 23 § endast om mindre ingripande åtgärder har visat sig vara otillräckliga för att hindra fortsatt lagstridigt handlande, återställa ordningen, skydda de närvarande eller begränsa störningen av trafiken (24 §).

Polislagen

Till polisens uppgifter hör enligt 2 § polislagen (1984:387) att förebygga brott och andra störningar av den allmänna ordningen eller säkerheten samt att övervaka den allmänna ordningen och säkerheten, hindra störningar därav samt ingripa när sådana har inträffat.

Om någon genom sitt uppträdande stör den allmänna ordningen eller utgör en omedelbar fara för denna får enligt 13 § polislagen en polisman avvisa eller avlägsna honom från ett visst område eller utrymme när det är nödvändigt för att ordningen skall kunna upprätthållas. Detsamma gäller om en sådan åtgärd behövs för att en straffbelagd gärning skall kunna avvärras. Är en sådan åtgärd otillräcklig för att det avsedda resultatet skall uppnås, får personen tillfälligt omhändertas.

Bedömning

Polismyndighetens beslut inför demonstrationen

Enligt vad som sägs i polismyndighetens beslut den 15 oktober 1997 grundades detta, såvitt gällde frågan om plats för demonstrationen, på bestämmelsen i 2 kap. 16 § ordningslagen om polismyndighetens rätt att meddela villkor för att upprätthålla ordning och säkerhet vid en allmän sammankomst eller offentlig tillställning. Jag vill med anledning härav påpeka att denna bestämmelse inte gäller själva tillståndsfrågan utan endast frågan om polismyndighetens rätt att meddela detaljföreskrifter av olika slag om ordningen vid sammankomsten eller tillställningen. Underlåtenhet att rätta sig efter sådana föreskrifter kan medföra straffansvar för anordnaren men grundar däremot inte någon rätt för polisen att upplösa sammankomsten respektive tillställningen.

Prövningen av tillståndsfrågan görs i stället på grundval av bestämmelserna i 2 kap. 8–11 §§ ordningslagen. Polismyndigheten hänvisar i sitt yttrande till ett förarbetsuttalande om av polisen meddelade villkor för en

allmän sammankomst (prop. 1992/93:210 s. 74). Detta uttalande syftar emellertid på Yttrandefrihetsutredningens ej genomförda förslag, att tillståndsförfarandet skulle ersättas med en ordning med anmälnings-skyldighet i förening med rätt för polismyndigheten att utfärda villkor för en anmäld allmän sammankomst. 2000/01:JO1

I sak innebar polismyndighetens beslut att NSF:s ansökan om tillstånd att den 18 oktober 1997 mellan kl. 11.30 och kl. 12.35 marschera och demonstrera på vissa ställen i centrala Karlskrona avslögs i sin helhet och att polismyndigheten i stället lämnade tillstånd till en allmän sammankomst samma dag mellan kl. 12.00 och kl. 12.30 på en plats som inte omfattades av ansökningsen, nämligen varvets parkeringsplats intill Varvsgatan/Styrmansgatan.

Myndigheten har i sitt yttrande anfört att beslutet innebar ett förbud att hålla sammankomsten på någon annan plats än den som tillståndet avsåg. Detta är riktigt såtillvida att allmänna sammankomster inte utan tillstånd får anordnas på offentliga platser samt att straffansvar kan utkrävas av den som i egenskap av anordnare uppsåtligt eller av oaktsamhet bryter mot tillståndskravet. Härmed är emellertid inte sagt att polismyndigheten har rätt att inställa eller upplösa en sammankomst som hålls utan tillstånd. För att en överträdelse av det generella förbudet mot att hålla allmänna sammankomster utan tillstånd skall medföra rätt till en sådan åtgärd från polismyndighetens sida, krävs nämligen enligt 2 kap. 22 § ordningslagen att sammankomsten hålls i strid med ett beslut som innebär avslag på en ansökan om tillstånd till en sådan sammankomst. En annan sak är att polismyndigheten har rätt att upplösa en allmän sammankomst som hålls i strid med ett av polismyndigheten särskilt meddelat förbud med stöd av 2 kap. 25 § ordningslagen.

Bestämmelsen i 2 kap. 22 § ordningslagen får anses innebära att polismyndigheten har rätt att med stöd av ett meddelat avslagsbeslut inställa eller upplösa en allmän sammankomst endast om denna kan anses vara samma sammankomst som den som har avsetts med ansökningsen. Ett avslagsbesluts räckvidd, såvitt gäller tillämpningen av 2 kap. 22 § ordningslagen, bestäms således av innehållet i ansökningsen. En ansökan om tillstånd att hålla en sammankomst på viss plats och tid måste därvid rimligen tolkas efter sin ordalydelse. Om samma arrangör genomför en allmän sammankomst på någon annan plats eller vid någon annan tidpunkt än den som har angetts i ansökningsen, skall sammankomsten således betraktas som en sammankomst för vilken tillstånd inte har sökts och som därför inte får upplösas med stöd av reglerna i 2 kap. 22 § ordningslagen (jfr a. prop. s. 74).

Av det sagda följer att det skulle ha funnits grund för att med stöd av 2 kap. 22 § ordningslagen ställa in eller upplösa en av NSF anordnad demonstration endast om den hölls på eller i omedelbar anslutning till någon av de platser som omfattades av tillståndsansökningsen och i tiden låg så nära vad som hade angetts i ansökningsen att det med fog kunde sägas vara fråga om en sammankomst i strid med avslagsbeslutet. Det hade däremot inte funnits någon rätt för polismyndigheten att med stöd av det nämnda lagrummet ställa in eller upplösa en sammankomst, som visserligen inte omfattades av det meddelade tillståndet men som inte på nu angivet sätt

sammanföll med den sammankomst som avsågs i tillståndsansökningen. Den omständigheten att man av tillståndsbeslutet kan dra den slutsatsen att polismyndigheten sannolikt ansett att också andra platser i Karlskrona än de i ansökningen angivna var olämpliga för NSF:s demonstration saknar betydelse i det angivna hänseendet. Jag vill i detta sammanhang erinra om Högsta domstolens uttalande i rättsfallet NJA 1996 s. 577, att den omständigheten att en lagregel innebär ett undantag från en grundlagsskyddad rättighet ger en särskild anledning till restriktivitet vid tolkningen av bestämmelsen. 2000/01:JO1

Som tidigare nämnts utfärdade Madeleine Jufors den 17 oktober 1977 en order avseende insatser med anledning av demonstrationen. Av Stellan Lundins promemoria framgår att Madeleine Jufors hade utsetts att på polismyndighetens vägnar fatta de polischefsbeslut som kunde aktualiseras. Ordern den 17 oktober föranleder inte något särskilt uttalande från min sida.

Beslutet att forsla NSF-anhängarna till demonstrationsplatsen med buss

Av utredningen framgår att den planerade NSF-demonstrationen föranledde motdemonstranter att samlas i centrala Karlskrona. NSF-anhängarna samlades på Kvarngatan i Karlskrona, där de parkerade sina fordon, och de avsåg att därifrån gå i grupper till demonstrationsplatsen genom den del av Karlskrona där motdemonstranterna befann sig. Enligt vad som uppges i Stellan Lundins promemoria gjorde Madeleine Jufors den bedömningen att den planerade förflyttningen inte utgjorde ett led i NSF:s demonstration. Uppenbarligen betraktades inte heller samlingen på Kvarngatan som en allmän sammankomst. Med anledning av de svårigheter att lotsa NSF-anhängarna förbi motdemonstranterna som kunde befaras beslutade Madeleine Jufors att de skulle erbjudas skjuts med buss. Enligt vad som uppges i polismyndighetens yttrande accepterade NSF-anhängarna erbjudandet. Med hänsyn härtill föranleder beslutet att transporterarna dem till demonstrationsplatsen i buss inte något uttalande från min sida.

Beslutet att forsla NSF-anhängarna till Krutviken

När bussen skulle påbörja färden till varvets parkering, beslutade Madeleine Jufors att passagerarna i stället skulle köras till Krutviken på Vämö, 4–5 kilometer från den tänkta demonstrationsplatsen, något som dessa inte accepterade. Detta beslut fick till följd att den tillståndsgivna demonstrationen inte genomfördes. Någon allmän sammankomst kom över huvud taget inte till stånd förrän NSF-anhängarna hade transporterats till Krutviken.

Såvitt framgår av utredningen fattade polismyndigheten aldrig något formligt beslut med stöd av ordningslagen att inställa den tillståndsgivna allmänna sammankomsten. Det föreligger inte heller något formligt beslut i demonstrationstillståndsärendet av innebörd att polismyndigheten omprövade sitt ursprungliga tillståndsbeslut. Det är därför inte möjligt att av tillgängliga handlingar i ärendet utläsa vilken rättslig grund polismyndigheten ansåg sig ha för beslutet att transportera NSF-anhängarna till Krutviken.

2000/01:JO1

Polismyndigheten har i sitt yttrande hit gjort gällande att transporten var en sådan mindre ingripande åtgärd som åsyftas i 2 kap. 24 § ordningslagen. I yttrandet har angetts att alternativet hade varit att ställa in den allmänna sammankomst som hade kunnat komma till stånd, om NSF-anhängarna hade lämnat bussen och börjat marschera in mot staden. Såvitt gäller denna hypotetiska demonstration framgår emellertid inte något annat av utredningen än att NSF-anhängarnas avsikt vid den tidpunkten, när de accepterade erbjudandet om transport till varvets parkeringsplats, var att genomföra den demonstration som de hade fått tillstånd till. Jag kan således inte finna att det föreligger någon faktisk grund för polismyndighetens argumentation i detta hänseende.

Det har från polismyndighetens sida gjorts gällande att det förelåg risk för att många människor skulle ha kommit till skada, om demonstrationen hade genomförts i enlighet med tillståndsbeslutet. Detta uttalande ger anledning till följande kommentarer från min sida.

Det kan inledningsvis konstateras att polismyndigheten inte hade rätt att med stöd av 2 kap. 22 § ordningslagen ställa in den tillståndsgivna demonstrationen på varvets parkeringsplats, eftersom ett sådant beslut förutsätter att en sammankomst hålls i strid med ett beslut som innebär avslag på en tillståndsansökan.

Det har i litteraturen ansetts att polismyndigheten kan ställa in en allmän sammankomst också med stöd av 2 kap. 23 § ordningslagen (se Persson m.fl., Ordningslagen s. 146), och en åtgärd av detta slag har nämnts som ett exempel på en sådan mindre ingripande åtgärd som åsyftas i 2 kap. 24 § ordningslagen (a.a. s. 155). Av legalitetsprincipen följer emellertid att polismyndigheten härvid inte kan gå utanför tillämpningsområdet för 2 kap. 23 § ordningslagen. Detta innebär att en demonstration inte kan ställas in med stöd av detta lagrum annat än om den redan vid den tidpunkt när inställandebeslutet fattas har gett upphov till en sådan svårare oordning, avsevärd fara för de närvarande eller allvarlig störning av trafiken som anges i bestämmelsen. I den nyss nämnda kommentaren anges som ett exempel på situationer där det undantagsvis kan bli aktuellt att med stöd av 2 kap. 23 § ordningslagen ställa in en sammankomst för vilken tillstånd har meddelats, att sammankomsten orsakar svårare oordning i grannskapet redan innan den har inletts (a.a. s. 146). Det framhålls emellertid att ett inställande i den situationen bör komma i fråga endast om polisen inte kan svara för de närvarandes säkerhet. Det understryks vidare att polismyndigheten, när det är fråga om en demonstration, först bör pröva om ändrad färdväg, avspärningar eller liknande åtgärder är tillfyllest för att demonstrationen skall kunna genomföras. Det kan nämnas att lagstöd för åtgärder av senast nämnt slag sedan den 1 april 1998 finns i 24 § polislagen. Som ett annat fall där det skulle kunna bli fråga om att ställa in en sammankomst med stöd av 2 kap. 23 § ordningslagen nämns i kommentaren att polisen har fått kännedom om ett bombhot som innebär att det finns risk för allvarlig fara för de närvarande.

Polismyndigheten kunde, när beslutet att lämna tillstånd till demonstrationen meddelades, inte rimligen ha varit omedveten om risken för att denna skulle ge upphov till motdemonstrationer eller andra former av störningar.

Som framgår av vad som har sagts i det föregående om ordern av den 17 oktober 1997 var man också vid planeringen av polisinsatsen väl medveten om att motaktioner kunde befaras. Förekomsten av motdemonstranter på varvets parkeringsplats borde därför inte ha kommit som den överraskning för polismyndigheten som Göran Janrells promemoria ger ett intryck av.

Beslutet att köra NSF-anhängarna till Krutviken för att de där skulle kunna genomföra en manifestation kan inte uppfattas på annat sätt än att myndigheten inte ansåg sig kunna fullgöra sin uppgift att upprätthålla ordningen vid den demonstration på varvets parkeringsplats till vilken den hade lämnat tillstånd. Att myndigheten bedömde saken på detta sätt framgår också av uppgifterna i Göran Janrells promemoria. I Stellan Lundins promemoria talas om att demonstrationen sannolikt skulle ha gett upphov till en "blodig sammandrabbning" mellan NSF-anhängare och antifascister. Det lämnas emellertid inte i promemorian någon närmare beskrivning av motdemonstranterna, och det finns inte heller några uppgifter exempelvis om förekomsten av vapen och tillhyggen. Promemorian innehåller i dessa hänseenden endast en uppgift att "yrkesdemonstranter" inom antifasciströrelsen kunde förväntas delta. Inte heller uppgifterna i Göran Janrells promemoria har någon större konkretion. Det förtjänar vidare att påpekas att Bengt Stoltz anteckningar ger en delvis annan bild av situationen. De personer som hade kommit till platsen beskrivs där som "150-175 antirasister/nyfikna" och som "mest ungdomar (skolungdomar)".

Det föreligger således viss oklarhet vad gäller förhållandena på den tilltänkta demonstrationsplatsen. Det kan emellertid i varje fall konstateras, att det från polismyndighetens sida inte har gjorts gällande, att det vid tidpunkten för beslutet att köra NSF-anhängarna till Krutviken rådde sådan svårare oordning eller andra sådana i 2 kap. 23 § ordningslagen angivna förhållanden på eller i anslutning till varvets parkeringsplats, som kunde utgöra grund för ett beslut att ställa in demonstrationen med stöd av detta lagrum.

Även om det således inte fanns någon rättslig grund för att ställa in den tillståndsgivna allmänna sammankomsten, och polismyndigheten, som tidigare nämnts, inte heller fattade något formligt beslut av sådan innebörd, kan det finnas anledning att här beröra frågan om vilka polisiära befogenheter som följer av ett sådant beslut. Ordningslagen innehåller inte några bestämmelser i detta ämne. Det har emellertid ansetts ligga i sakens natur att polisen, om så skulle krävas, får hindra att deltagarna i sammankomsten får tillträde till den plats där denna skulle ha ägt rum (Persson m.fl., Ordningslagen. s. 155). Uttryckliga bestämmelser om polisens rätt att, i samband med allvarliga störningar av den allmänna ordningen eller säkerheten eller vid risk för sådana störningar, förbjuda tillträde till ett visst område eller utrymme finns sedan den 1 april 1998 i 24 § polislagen.

Det är enligt min mening inte möjligt att på grundval av den föreliggande utredningen ta ställning till det befogade i polismyndighetens bedömning att den inte kunde svara för NSF-anhängarnas säkerhet, om demonstrationen genomfördes i enlighet med tillståndsbeslutet. Det rör sig här dessutom om sådana polistaktiska frågor som normalt inte föranleder några uttalanden av JO. Jag begränsar mig därför i detta hänseende till att konstatera att polis-

2000/01:JO1

myndighetens beslut att, trots NSF-anhängarnas protester, köra dem till Krutviken uppenbarligen inte grundades på några överväganden grundade på reglerna i ordningslagen. 2000/01:JO1

Som tidigare har nämnts fick beslutet att transportera NSF-anhängarna till Krutviken rent faktiskt till resultat att den tillståndsgivna demonstrationen inte kom att äga rum. Beslutet skulle med hänsyn härtill kunna uppfattas som ett beslut att återkalla det lämnade demonstrationstillståndet. Av utredningen framgår emellertid att beslutet i första hand riktades till polismännen på platsen och i sak innebar att busspassagerarna skulle transporteras till Krutviken av polistaktiska skäl. Beslutet kan, trots sina faktiska verkningar, redan av detta skäl inte i formellt hänseende betraktas som ett omprövningsbeslut i demonstrationstillståndsärendet.

Jag vill i detta sammanhang vidare framhålla att ett beslut om tillstånd till en allmän sammankomst får anses vara ett sådant gynnande förvaltningsbeslut som vinner negativ rättskraft och som beslutsmyndigheten således i princip inte kan ompröva till nackdel för tillståndshavaren (se t.ex. Strömberg, Allmän förvaltningsrätt, 19 uppl. s. 72 och Hellners–Malmqvist, Nya förvaltningslagen, 5 uppl. s. 295).

Det finns enligt förvaltningsrättslig praxis endast mycket begränsade möjligheter att återkalla gynnande förvaltningsbeslut. Ett undantag från principen om negativ rättskraft gäller situationer där tvingande säkerhetsskäl påfordrar en återkallelse. Om beslutets bestånd exempelvis skulle innebära fara för människors liv eller hälsa, måste det kunna korrigeras genom ett nytt beslut i frågan (jfr Ragnemalm, Förvaltningsprocessens grunder s. 87; se även JO 1987/88 s. 258). Med hänsyn bl.a. till det skydd för demonstrations- och mötesfriheterna som ges i regeringsformen får emellertid ordningslagens regler anses på ett uttömmande sätt reglera myndigheternas befogenheter att av hänsyn till ordning och säkerhet ingripa mot en pågående eller nära förestående allmän sammankomst. Detta innebär bl.a. att rättsligt stöd för en åtgärd, som innebär att en tillståndsgiven allmän sammankomst av säkerhetsskäl ställs in genom ett beslut i nära anslutning till att sammankomsten skall påbörjas, kan hämtas endast ur bestämmelserna i 2 kap. 23 § ordningslagen jämförda med vad som föreskrivs i 2 kap. 24 § samma lag. Det får självfallet inte förekomma att möjligheterna till omprövning av ett fattat tillståndsbeslut används som ett sätt att kringgå ordningslagens regler till skydd för allmänna sammankomster.

Det kan sammanfattningsvis konstateras att polismyndigheten – oavsett hur man ser på frågorna om faran för NSF-anhängarnas säkerhet och den rättsliga innebörden av polismyndighetens beslut med anledning av dess bedömning i detta hänseende – inte har haft stöd vare sig i ordningslagens regler eller i några vid sidan av dessa gällande allmänna förvaltningsrättsliga principer för att, på det sätt som skedde, trots NSF-anhängarnas protester transportera dem till Krutviken. Det har inte heller påståtts att de utgjorde en fara för den allmänna ordningen på sådant sätt att 13 § polislagen var tillämplig. Inte desto mindre framstår polismyndighetens åtgärd i sak närmast som ett sådant tillfälligt omhändertagande som avses i detta lagrum.

Genomförandet av demonstrationen vid Krutviken

2000/01:JO1

Som framgår av vad jag inledningsvis har uttalat om räckvidden av polismyndighetens beslut i tillståndsfrågan kan det inte med fog hävdas att detta i sig kunde grunda någon befogenhet för polismyndigheten att upplösa eller på annat sätt ingripa mot en av NSF anordnad demonstration utanför Karlskronas centrum. Det fanns således inte någon rättslig grund för polisens förfarande att, sedan bussen hade anlänt till Krutviken, med tvång hålla kvar NSF-anhängarna på platsen och genomdriva att dessa där genomförde manifestationen i enlighet med de direktiv som polisen lämnade. Det kan, med anledning av vad som sägs i polismyndighetens yttrande om att NSF-anhängarna till följd av polisledningens beslut kunde avhålla sin manifestation, tilläggas att denna enligt vad som upplysts varade någon minut, vilket skall jämföras med de 30 minuter som i tillståndsbeslutet hade tillerkänts NSF för genomförandet av demonstrationen på varvets parkeringsplats.

Åtgärden att köra NSF-anhängarna tillbaka till Kvarngatan

Med hänsyn till vad som har uppgetts om att NSF-anhängarna accepterade att följa med bussen tillbaka till Kvarngatan föranleder polisens handlande i detta hänseende inte något uttalande från min sida.

Avslutande synpunkter

Jag har inte någon anledning att betvivla polismyndighetens uppgift att dess handlande bestämdes av omsorg om NSF-anhängarnas säkerhet, och jag är medveten om att omständigheterna kring demonstrationer ibland kan vara sådana att polismyndigheterna försätts i svårbemästrade situationer. Jag har i ett antal ärenden kunnat konstatera att polismyndigheterna har haft svårt att tillägna sig och på ett riktigt sätt tillämpa det ganska komplicerade regelsystem som aktualiseras i samband med allmänna sammankomster (se t.ex. JO 1991/92 s. 52, 1992/93 s. 62 och 1996/97 s. 89 samt dnr 4345- och 4383-1993, 3421-1994, 3691- och 4084-1995 samt 520-1998). Det kan emellertid självfallet inte accepteras att, som i detta fall, en polismyndighets handlande med anledning av en demonstration knappast i något enda hänseende grundas på överväganden av rättslig art. Särskilt anmärkningsvärt är att myndigheten här rent faktiskt kom att överta ansvaret för genomförandet av åsiktsmanifestationen genom att, mot deltagarnas vilja och med åsidosättande av sitt eget tillståndsbeslut, såväl välja plats för manifestationen som bestämma om formerna för dess genomförande. Det kan sammanfattningsvis konstateras att polismyndigheten i detta ärende har visat prov på en förvånande brist på kunskap om det regelsystem som gäller för genomförandet av demonstrationer och andra allmänna sammankomster.

Mina iakttagelser i ärendet ger mig härutöver anledning till några kommentarer av mera allmänt slag.

I förarbetena till regeringen i 2 kap. RF framhålls att det demokratiska styrelseskicket inte kan bli annat än en tom form, om de enskilda medborgarna inte har en vidsträckt frihet att ta del i opinionsbildningen i

samhället genom att uttrycka sina åsikter, bilda föreningar, delta i demonstrationer etc. (SOU 1975:75 s. 89). Såväl grundlagsstiftaren som lagstiftaren har därför eftersträvat att bereda den enskildes grundläggande fri- och rättigheter ett starkt skydd. Reglerna till skydd för mötes- och demonstrationsfriheterna har i enlighet härmed utformats på sådant sätt att skyddet gäller oavsett vem som anordnar ett möte eller en demonstration och oavsett vilka åsikter som därvid förs fram.

Den närmare avvägningen mellan de motstående intressen som kan föreligga vid en demonstration har gjorts av lagstiftaren genom reglerna i ordningslagen. Denna reglering är i princip uttömmande, och det finns således inte utrymme för några lämplighetsöverväganden från en polismyndighets sida vare sig vid tillståndsgivningen eller i själva demonstrationssituationen vid sidan av vad som följer av ordningslagens regler. Jag vill i detta sammanhang återigen erinra om det uttalande av Högsta domstolen som har återgetts i det föregående av innebörd, att den omständigheten att en lagregel innebär ett undantag från en grundlagsskyddad rättighet ger en särskild anledning till restriktivitet vid tolkningen av bestämmelsen. Ett ingrepp i en sådan rättighet kan således aldrig grundas på en analogisk eller extensiv tolkning av en lagregel.

Reglerna om allmänna sammankomster innebär bl.a. att polismyndigheten, när den tar ställning till en ansökan om tillstånd till en demonstration, inte får beakta några andra omständigheter än hänsynen till ordning och säkerhet vid eller i anslutning till demonstrationen, hänsynen till trafiken och intresset av att motverka en epidemi. Den skall vid denna bedömning väga intresset av skydd för opinionsbildningens frihet mot de risker som demonstrationen kan ge upphov till i de i lagtexten angivna hänseendena. För att regelsystemet skall fungera på avsett sätt krävs vidare att polismyndigheten, när tillstånd har beviljats, avdelar de resurser och vidtar de åtgärder i övrigt som krävs för att demonstrationen skall kunna genomföras i enlighet med det fattade beslutet. Jag vill i detta sammanhang understryka vikten av att enskilda kan förlita sig på av myndigheter erhållna tillstånd (jfr JO 1973 s. 524). Denna synpunkt gör sig uppenbarligen gällande med särskild styrka, när det som här är fråga om en grundlagsskyddad rättighet (jfr det regeringsbeslut av den 29 november 1993 som refereras i Persson m.fl., Ordningslagen s. 91 f.).

Av det för rättsstaten utmärkande kravet på saklighet och opartiskhet i myndigheternas verksamhet följer att polismyndigheten, varken när den beslutar i tillståndsfrågan eller när den planerar för och genomför den insats som demonstrationen bedöms kräva, får låta sig påverkas av den uppfattning som beslutsfattarna eller den allmänna opinionen kan ha om det budskap som är avsett att förmedlas genom demonstrationen. En annan sak är att polismyndigheten självfallet både i tillståndsärendet och vid sin planering inför en demonstration måste beakta den omständigheten att framförandet av ett kontroversiellt budskap kan komma att medföra särskilda risker för allvarliga ordningsstörningar. Polismyndigheten måste i ett sådant fall vidare ha särskild beredskap för att ingripa mot straffbara handlingar i samband med demonstrationen, vare sig gärningarna begås av deltagare i denna eller av motdemonstranter eller andra personer.

De brister i handläggningen av frågor rörande tillämpningen av reglerna om allmänna sammankomster som jag har kunnat iakta i detta och ett antal tidigare ärenden visar enligt min mening på ett behov av utbildningsinsatser riktade till de befattningshavare inom polisväsendet som har att fatta beslut angående sådana sammankomster. Jag överlämnar därför en kopia av detta beslut till Rikspolisstyrelsen för de åtgärder som det kan föranleda. 2000/01:JO1

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 (Dnr 983-1998)

Bakgrund

I en anonym anmälan om Polismyndighetens i Skåne handläggning av ärenden med underåriga misstänkta gjordes gällande bl.a. att polisen hade varit i en skola och förhört barn utan att föräldrarna hade informerats och utan att någon representant för socialnämnden hade varit närvarande.

ChefsJO Eklundh beslutade att ta upp förhållandena till utredning i ett särskilt ärende.

Utredning

Polismyndighetens akter i ärendena – – – granskades. Av handlingarna framgick i huvudsak följande.

Den 24 och den 26 november 1997 polisanmäldes vissa elever vid Smedstorps skola i Smedstorp för mobbning (misshandel, förolämpning och ofredande) och en lärare vid samma skola för brott mot arbetsmiljölagen. Ärendena fick uppmärksamhet i lokaltidningen. Skolledningen och enskilda föräldrar var angelägna om att omedelbara åtgärder vidtogs. Sociala myndigheter informerades och det överenskoms med skolans lärare att varje elev skulle få ett meddelande med sig hem, där det framgick att polisen skulle komma till skolan dagen därpå med anledning av de anmälningar som hade gjorts. Den 10 december 1997 faxades ett meddelande från polismyndigheten till skolan angående "förhör/samtal" med barnen rörande anmälan om mobbning. Faxet kopierades och delades samma dag ut till barnen för vidarebefordran till föräldrarna. Barnen, som vid tillfället var mellan tio och tolv år gamla, hördes i skolan den 11 december 1997 av två polismän i en utredning om anmälda brott. Någon representant för socialförvaltningen var inte närvarande. Under fyra av förhören var inte någon förälder närvarande. I ett av dessa fall hade föräldern, som själv är polisman, meddelat att hon inte hade något att invända mot att förhöret hölls. Rektorn var närvarande vid tre av förhören. I flera av förhørsprotokollen fanns inte antecknat att man hade läst upp och gått igenom förhöret med den hörde.

Polismyndigheten anmodades inkomma med en utredning och yttrande 2000/01:JO1 över handläggningen av de aktuella ärendena.

Polismyndigheten (bitr. länspolismästaren Mats Sjögren) kom in med ett yttrande. Till detta hade fogats en promemoria upprättad av polisinspektören Anders Sahlin.

Anders Sahlin

Sedan anmälan gjorts hos polisen gick anmälaren och målsäganden till lokaltidningen och ärendet fick stor publicitet då det hela publicerades ur anmälarens synvinkel.

Journalisten menade att polisen försökte mörklägga ärendet och krävde polisutredning samt att polisen inte agerat tillräckligt snabbt och kraftfullt då det bl.a. handlade om olika brott som dessutom hade pågått under längre tid (flera terminer) och som skolan inte klarat av. Flera föräldrar hörde av sig och krävde utredning eftersom situationen började bli ohållbar i klassen och flera barn mådde dåligt.

Från skolan utsattes vi för starka påtryckningar att snarast påbörja utredning särskilt som skolan enligt anmälaren inte reagerat och agerat för de misshälligheter och problem som pågick. Eftersom anmälningarna riktades mot barn i klassen och klassens lärare, krävde även rektorn ett snabbt agerande eftersom flera barn mådde dåligt och man ville ha allt utrett senast till julhelgen.

Det förekom också att föräldrar till barn i klassen ringde hem till under-tecknad efter tjänstgöringen för att diskutera och påskynda en utredning. Man ville att allt skulle klarläggas eftersom man inte hade samma syn på ärendet som den som anmälaren förmedlat.

Innan arbetet påbörjades diskuterade vi den uppkomna situationen och vi diskuterade även med andra polisbefäl inom organisationen eftersom ärendet sänts tillbaka till närpolisområdet för fortsatt handläggning.

Tillsammans med skolan och föräldrar som hörde av sig gjorde vi upp en plan för att så smidigt som möjligt hantera ärendet.

Efter det att polisen varit på skolan har all form av mobbing upphört och föräldrar har på senare tid hört av sig till polisen och bett om sammanträffande (debriefing) eftersom man anser att klimatet i skolan förbättrats.

Mats Sjögren

I lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare (LUL) föreskrivs i 13 § första stycket fjärde punkten att utredning rörande brott får inledas beträffande barn under 15 år om det är av särskild vikt att en utredning äger rum. Har den unge inte fyllt tolv år får utredning, enligt lagens andra stycke, endast inledas om det finns synnerliga skäl.

Enligt Rikspolisstyrelsens allmänna råd om utredning av brott av barn under 15 år (FAP 403-1) kan sådant skäl bl.a. vara att uppgifter av barnet behövs av någon av de orsaker som anges i 13 § första stycket LUL eller att barnet misstänks för att ha tagit del i brottslig verksamhet tillsammans med andra som har fyllt tolv år och beträffande vilka skäl till undersökning föreligger.

Bedömning

Det framgår av dokumentationen och utredningen i ärendet att det gällde flera anmälda brott, bl.a. misshandelsfall. Det hela utspelade sig under en längre tidsperiod. Situationen i skolan och i klassen beskrevs som ohållbar

vid tillfället och krav på åtgärder framfördes från olika håll. Det tolvåriga barnet påstods ha varit inblandad både i anmälan K 502780/97 och i anmälan K 502790/97. Polismyndigheten anser att det vid en samlad bedömning får anses ha varit av särskild vikt att en utredning ägde rum beträffande barnet som fyllt tolv år. Skäl till utredning får vid motsvarande bedömning anses ha förelegat även beträffande övriga barn som inte fyllt tolv år vid brottstillfällena, eftersom de påstods ha tagit del i brotten tillsammans med tolvåringen i vissa fall eller att uppgifter behövdes av barnen för utredningen mot tolvåringen.

2000/01:JO1

Polismyndigheten menar vidare att utredningen får anses ha skett på ett korrekt sätt. Polisens åtgärder vidtogs i samverkan med skolledningen och lärarpersonalen. Socialkontoret underrättades men valde att inte delta vid förhören. Föräldrarna meddelades att förhör/samtal skulle hållas med barnen i klass fem. Barnens föräldrar fanns närvarande i de flesta fallen vid förhören och i två fall fanns rektorn med. Viss kritik kan framföras mot sättet på vilket vårdnadshavarna underrättades, det vill säga med ett informationsblad som skickades med barnen hem till föräldrarna.

I ett beslut den 13 oktober 1999 anförde *chefsJO Eklundh* bl.a. följande.

Rättslig reglering

Förundersökning skall enligt 23 kap. 1 § första stycket rättegångsbalken (RB) inledas så snart det på grund av angivelse eller av annat skäl finns anledning anta att ett brott som hör under allmänt åtal har förövats. Av denna bestämmelse jämförd med 1 kap. 6 § brottsbalken (BrB) följer att förundersökning inte skall inledas om brott har begåtts av någon som vid gärningstillfället inte hade fyllt 15 år.

Av 23 kap. 3 § RB framgår att en förundersökning inleds av polismyndigheten eller åklagaren. Inledandet av en förundersökning skall dokumenteras genom ett formellt beslut (1 a § första stycket förundersökningskungörelsen [1947:948] [FUK]).

Vid förundersökning skall föras protokoll över vad som därvid förekommit av betydelse för utredningen (23 kap. 21 § första stycket RB). Sedan en utsaga av en misstänkt eller annan har upptecknats skall, innan förhöret avslutas, utsagan uppläsa eller tillfälle på annat sätt lämnas att granska uppteckningen samt den hörde tillfrågas om han har något att erinra mot innehållet (23 kap. 21 § andra stycket RB i dess lydelse före den 1 april 1999).

I de fall där det på grund av gärningsmannens ålder inte skall inledas en förundersökning kan en utredning om brottet ändå verkställas enligt bestämmelserna i lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser för unga lagöverträdare (LUL).

Enligt 31 § LUL får, om någon kan misstänkas för att före femton års ålder ha begått ett brott, en 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 att någon som har fyllt femton år har deltagit i brottet,
3. om det behövs för att efterforska gods som har åtkommit genom brottet, eller
4. om det annars är av särskild vikt att en utredning äger rum.

Har barnet inte fyllt tolv år får en utredning inledas endast om det finns synnerliga skäl. 2000/01:JO1

Barnets vårdnadshavare och socialnämnden skall omedelbart underrättas om att en utredning har inletts. Underrättelse till vårdnadshavaren får dock underlåtas, om det finns särskilda skäl mot en underrättelse.

I förarbetena (prop. 1983/84:187 s. 17) till första punkten i denna bestämmelse anförde departementschefen bl.a. följande.

De brott som i första hand bör föranleda utredning är enligt min mening överlagda brott mot person eller egendom och brott som vittnar om en hög grad av hänsynslöshet eller grov tanklöshet i fråga om andra människors liv, hälsa eller egendom liksom över huvud taget brott som med hänsyn till sin karaktär gör det sannolikt att behov av hjälpinsatser föreligger. Narkotika-brottslighet och brott som har samband med sådan brottslighet tillhör givetvis mycket ofta den kategorin. Genomgående bör man hålla i minnet att det i första hand är omsorgen om barnets bästa som bör beaktas vid ställnings-tagandet. Att märka är också att brottets svårhetsgrad bara är en av de om-ständigheter som socialnämnden har att beakta vid den helhetsbedömning av barnets situation som ligger till grund för nämndens överväganden angående eventuella hjälpinsatser.

Såvitt avser övriga punkter (före den 1 mars 1995, 13 § LUL) anslöt sig departementschefen till BRÅ:s arbetsgrupps förslag, som i den delen i huvudsak överensstämde med tidigare 15 § första stycket förundersöknings-kungörelsen (1947:948). Arbetsgruppen uttalade i fråga om dessa rekvisit bl.a. (BRÅ PM 1982:3 De unga lagöverträdarna, s. 117–121) att de hänför sig till andra intressen än att barnet och dess fostran och utveckling skall främjas. Såvitt gällde förutsättningen att uppgifter av barnet annars är av särskild vikt nämndes situationer där intresset av utredning bedömts som så viktigt att det bör få ta över önskemålet att barn inte skall behöva höras i en polisutredning. Som exempel på sådana situationer angavs i förarbetena till förundersökningskungörelsen (KonseljPM 1947 s. 80 f.) fall där en minderårig hade bragt någon om livet eller vållat brandskada. Det kunde då enligt vad som sägs i promemorian vara av stor vikt att erhålla närmare kännedom om hur gärningen utförts för att kunna fastställa dödsorsaken eller brandens uppkomst och vidare förlopp. Som exempel på värdet av en sådan utredning har nämnts att denna kan vara avgörande för bedömningen av vissa försäkringsfrågor (se JO 1975/76 s. 82).

När det gäller tolvårsgränsen uttalades i specialmotiveringen (a.prop. s. 33 f.) följande.

12-årsgränsen innefattar en avvägning mellan utredningsintresset och hänsynen till barnet. Det är dessutom uppenbart att barnet måste ha uppnått en viss mognad för att en utredning över huvud taget skall framstå som meningsfull. Ju yngre barnet är, desto starkare skäl talar för att socialnämnden ombesörjer den utredning som kan behövas rörande barnet. Detta gäller framför allt om utredningen inte motiveras av något annat skäl än att den kan ha betydelse för socialnämnden.

I 32 § LUL föreskrivs att bestämmelserna om förundersökning i 23 kap. 3 §, 4 §, 6–12 §§, 13 § första stycket och andra stycket första och andra meningarna, 14 §, 17 §, 18 § andra stycket, 19 §, 21 § och 24 § RB i

tillämpliga delar skall gälla beträffande sådan utredning som avses i 31 § 2000/01:JO1 LUL.

Under en sådan utredning skall, om hinder inte möter, företrädare för socialtjänsten närvara vid förhör med barnet (33 § första stycket LUL).

Enligt 23 kap.10 § fjärde stycket RB bör vårdnadshavaren närvara vid förhör med den som är under femton år, om det kan ske utan men för utredningen.

Bedömning

Av de två polisanmälningarna framgår bl.a. att en elev påstods ha blivit utsatt för mobbning vid flera tillfällen. Sex elever, födda åren 1985–1987, angavs som skäligen misstänkta för bl.a. misshandel och ofredande. Samtliga gärningar hade begåtts i skolans lokaler. Endast en av de misstänkta hade fyllt tolv år.

Det framgår inte av handlingarna i ärendena K 502780-97 och K 502790-97 vilket slags beslut Anders Sahlin fattade. Enligt remissvaret rör det sig emellertid om en utredning enligt 31 § första stycket 4 LUL, dvs. en utredning som av något annat skäl än som anges i punkterna 1–3 har ansetts vara av särskild vikt. Det kan också konstateras att det inte finns någonting i utredningen som tyder på att det har förelegat ett utredningsintresse av sådant slag som åsyftas i de tre första punkterna.

Någon författningsenlig skyldighet att dokumentera ett beslut om utredning enligt 31 § LUL finns inte. En lämplig ordning är emellertid att sådana beslut dokumenteras på samma sätt som beslut om inledande av en förundersökning. Utredningsledaren bör när han dokumenterar inledandet av en LUL-utredning också ange på vilken av de fyra punkterna i 31 § första stycket LUL som beslutet grundas.

Det kan självfallet aldrig accepteras att skolelever – oavsett ålder – misshandlar och trakasserar skolkamrater på det sätt som beskrivs i polisanmälningarna. När sådant förekommer måste åtgärder vidtas. När det som här är fråga om barn som tillhör de yngre elevgrupperna är detta emellertid i första hand en uppgift för skolan och socialtjänsten.

Såvitt framgår av remissyttrandet var skälet till att polismyndigheten inledde en LUL-utredning att den utsattes för starka påtryckningar från skolan och föräldrar och att också lokalpressen hade engagerat sig i saken. De argument som framfördes från skolans och föräldrarnas sida var enligt yttrandet att flera barn mådde dåligt och att situationen i skolan var ohållbar. Av den redovisning för innebörden av regleringen i 31 § LUL som har lämnats i det föregående kan man emellertid dra den slutsatsen att det aldrig har föresvävat lagstiftaren att polisen skulle få hålla förhör med barn under femton års ålder i syfte att biträda i skolans elevvård och inre ordningshållning. Vidare kan det såväl av lagtexten som av förarbetena utläsas att det krävs mycket starka skäl för att polisen med stöd av 31 § LUL över huvud taget skall få vidta utredningsåtgärder avseende barn under tolv års ålder.

Det kan således konstateras att det inte fanns något rättsligt stöd för att verkställa en utredning enligt 31 § LUL i den aktuella situationen. Av utredningen framgår inte om det funnits anledning för polismyndigheten att, i

stället för att inleda en utredning, med stöd av 3 § polislagen (1984:387) 2000/01:JO1
 underrätta socialtjänsten om de förhållanden som påtalades i polisanmälningarna.

Det finns anledning att härutöver säga något också om hur utredningen genomfördes.

Anders Sahlin har i ett missiv till JO uppgett att sociala myndigheter informerades men han har inte närmare angivit vad de informerades om. Jag utgår från att han har uppfyllt sina åligganden enligt bestämmelsen i 31 § sista stycket LUL, dvs. underrättat om att en utredning hade inletts. Däremot saknas uppgift om att han skulle ha underrättat de misstänkta vårdnadshavare om detta förhållande. Några särskilda skäl att underlåta en sådan åtgärd har inte kommit fram. Underrättelse synes i stället ha skett genom kallelserna till förhören med barnen.

Som har nämnts i det föregående kallades barnen till förhören genom att polismyndigheten faxade över en skrift angående "förhör/samtal" med barnen till skolan. Denna skrift kopierades sedan av skolpersonal och delades ut till barnen. Ett sådant förfarande kan emellertid inte befria polismyndigheten från dess skyldighet att dels underrätta vårdnadshavarna om att en LUL-utredning inletts, dels bereda dem tillfälle enligt 23 kap. 10 § fjärde stycket RB att närvara under förhöret. En sådan underrättelse respektive kallelse skall tillställas vårdnadshavarna personligen. Jag finner det högst anmärkningsvärt att polismyndigheten lade över ansvaret att underrätta vårdnadshavarna på skolan och i sista hand på barnen själva. Detta medförde att vissa föräldrar inte underrättades om utredningen och därmed inte heller fick tillfälle att närvara vid förhören.

Socialförvaltningen var enligt polismyndigheten informerad om att förhören skulle hållas men valde att inte närvara. I denna del saknar jag anledning att uttala mig.

Allmänt gäller att förhör med barn planeras noggrant och att förhören hålls på ett sådant sätt att uppmärksamhet undviks. Förhör bör om möjligt inte hållas i skolan (FAP 403-1 p. 9).

Jag kan se de praktiska fördelarna för polismyndigheten med att höra barnen i skolan. Det hade emellertid enligt min uppfattning varit betydligt mera skonsamt för barnen att hålla förhören i en mer neutral miljö. Ett sådant förfarande hade vidare gett bättre garantier för ett bra utredningsresultat.

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

(Dnr 1872-1998)

Bakgrund

I en anmälan till JO (dnr 1338-1998) riktade L.L. kritik mot olika instanser beträffande vården av hans son A.L., född 1981, som har en psykisk

utvecklingsstörning och flera neuropsykiatriska diagnoser. L.L. kritiserade 2000/01:JO1 bl.a. en läkare vid Barn- och ungdomspsykiatriska kliniken i Lund för att denne begärt polishandräckning för att transportera A.L. från Länssjukhuset i Kalmar, där A.L. hade tagits in för vård, till kliniken i Lund. Med anledning av innehållet i de handlingar som inhämtades i ärende dnr 1338-1998 beslutade *chefsJO Eklundh* att i ett initiativärende ta upp Polismyndighetens i Kalmar län agerande till utredning. L.L:s anmälan utreddes av JO Kerstin André som meddelade beslut i ärendet den 20 september 1999.

Utredning

Från Polismyndigheten i Kalmar län inforrades och granskades begäran om handräckning, transportbeställning och protokoll den 7 september 1997 i ärende ---.

Polismyndigheten anmodades att inkomma med upplysningar och yttrande om dels de överväganden som gjordes i samband med att begäran om handräckning (transport av A.L. från sjukhuset i Kalmar till sjukhuset i Lund) bifölls, dels grunden för att uppdraget att transportera A.L. till Lund överlämnades till Kriminalvårdens Transporttjänst. Polismyndigheten (läns-polismästaren Jan Gustafsson) kom in med ett yttrande till vilket hade fogats redogörelser från polisinspektörerna Glenn Adolfsson och Kenth Andersson samt från polissekreteraren Klas Werme.

I ett beslut den 24 januari 2000 anförde *chefsJO Eklundh* följande.

Bedömning

Beslutet att bifalla begäran om handräckning

I 47 § lagen (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård (LPT) finns bestämmelser om skyldighet för polismyndigheten att lämna biträde i olika situationer. Enligt andra stycket 4 skall polismyndigheten lämna biträde på begäran av chefsöverläkaren för att återföra en patient som har lämnat vårdinrättningen utan tillstånd eller för att återföra en patient till vårdinrättningen om denne inte har återvänt dit sedan tiden för tillstånd att vistas utanför inrättningens område har gått ut eller tillståndet har återkallats.

Genom utredningen i ärendet har bl.a. följande framkommit. Begäran om handräckning jämlikt 47 § andra stycket 4 LPT kom in till Polismyndigheten i Kalmar län lördagen den 6 september 1997 kl. 13.13. Handräckningen avsåg återförande av A.L. från hans hem till Barn- och ungdomspsykiatriska kliniken i Lund. Som grund för framställningen angavs att patienten inte hade återvänt till vårdinrättningen sedan tiden för tillstånd att vistas utanför inrättningens område hade gått ut eller tillstånd återkallats. Vakthavande befälet Glenn Adolfsson kontaktade med anledning av begäran beredskaps-havande polischefen Klas Werme som beslutade att transporten skulle ske genom Kriminalvårdens Transporttjänst. Vakthavande befälet Kenth Andersson, som påbörjade sin tjänstgöring kl. 15.00, beslutade sedan att bifalla handräckningsbegäran. Kenth Andersson har uppgett att det i samband med att han undersökte hur transporten skulle ordnas kom fram att

A.L:s far skulle köra A.L. till avd. 60 på Länssjukhuset i Kalmar, vuxenpsykiatriska kliniken, och att A.L. skulle vara där i avvaktan på vidare transport. När transporten beställdes hos Kriminalvårdens Transporttjänst upplystes om att någon transportresurs inte fanns tillgänglig förrän på morgonen den 7 september 1997. 2000/01:JO1

Jag har inte någon anledning att ifrågasätta polismyndighetens beslut att bifalla den begäran om handräckning som avsåg återförande av A.L. från hans hem till kliniken i Lund. I förarbetena har visserligen i fråga om tillämpningen av handräckningsinstitutet anförts att det är önskvärt att man så långt som möjligt använder sig av personal inom den psykiatriska vården eller socialtjänsten för att övertyga patienten om att han frivilligt skall följa med till vårdinrättningen (prop. 1990/91:58 s. 287). Om den sökande myndigheten har befogenhet att begära hjälp av polisen och polisen också har befogenhet att utföra den begärda åtgärden är polismyndigheten emellertid i princip skyldig att lämna handräckning. Det bör inte ankomma på en polismyndighet att pröva om en annan myndighet har behov av polis-handräckning eller inte (se prop. 1996/97:175 s. 75). Polismyndigheten skall således inte pröva lämpligheten av en framställan om handräckning utan har endast att kontrollera att framställningen avser ett sådant förfarande som den är skyldig att biträda med samt att den som har begärt handräckningen är behörig att göra det.

Polismyndigheten har däremot inte någon skyldighet att ombesörja transporter mellan olika sjukvårdsinrättningar av patienter som är intagna för tvångsvård (se SOU 1998:32 s. 214). Enligt 6 § hälso- och sjukvårdslagen (1982:763) svarar landstinget för att det inom landstinget finns en fungerande organisation för att till och från sjukhus eller läkare transportera personer vilkas tillstånd kräver att transporten utförs med transportmedel som är särskilt inrättade för ändamålet. Denna skyldighet omfattar även transporter av patienter som är intagna med stöd av LPT.

Av utredningen framgår att A.L. bereddes vård på vuxenpsykiatriska kliniken i Kalmar från den 6 september till morgonen den 7 september 1997 då transporten till kliniken i Lund ägde rum. Vid den tidpunkt då handräckningen kom till stånd var A.L. således redan intagen för sjukhusvård, låt vara vid en annan sjukvårdsinrättning än den till vilken transporten skulle ske.

JO Kerstin André har i sitt beslut i ärendet behandlat frågan vilket stöd som bestämmelsen i 47 § LPT ger för att tillämpa handräckningsinstitutet när det, som i förevarande fall, är fråga om transport av en patient från en vårdinrättning till en annan. I beslutet sägs i denna del att vad som talar för att en tillämpning av handräckningsinstitutet inte är uteslutet i en situation som den aktuella är att patienten ännu inte var återförd till den institution där vården avsetts bedrivas, dvs. kliniken i Lund, och att intagningen vid kliniken i Kalmar därför får ses som en tillfällig åtgärd. Det uttalas avslutningsvis att rättsläget i frågan synes något oklart men att det mesta talar för att det i detta fall inte förelegat några formella hinder mot att låta handräckningsbegäran kvarstå.

Det framgår inte klart av utredningen i vilket skede polismyndigheten fick kännedom om att A.L. skulle beredas vård på kliniken i Kalmar. Kenth

Andersson har uppgett att han fick veta detta efter det att han bifallit begäran om handräckning. Det hade enligt min mening varit naturligt att polismyndigheten i detta läge hade tagit kontakt med den begärande läkaren för att få veta om denne avsåg att återkalla sin begäran. Med hänsyn till vad som nyss sagts om rättsläget i frågan samt till att det inte ankommer på polismyndigheten att pröva det lämpliga i en begäran om handräckning anser jag mig emellertid inte ha grund för att kritisera myndigheten med anledning av att någon sådan kontakt inte togs. 2000/01:JO1

Överlämnandet av uppdraget till Kriminalvårdens Transporttjänst

Kriminalvårdens Transporttjänst skall under Kriminalvårdsstyrelsen planera och utföra utrikestransporter och längre inrikestransporter (9 d § förordningen [1990:1018] med instruktion för Kriminalvårdsverket). Närmare bestämmelser om Transporttjänstens verksamhet finns i Kriminalvårdsverkets föreskrifter och allmänna råd om transportverksamhet m.m. (KVVFS 1995:1; ändrade genom KVVFS 1998:2). I avsnitt 2.1.1 (2 §) om Kriminalvårdens Transporttjänst föreskrivs bl.a. att Transporttjänsten skall på uppdrag planera och utföra inrikes transporter som ankommer på kriminalvården när en polismyndighet har beslutat om handräckning. I avsnitt 2.1.3 (13 §) föreskrivs att uppehåll med transporterade som omhändertagits bl.a. enligt LPT endast får göras i häkten och polisarrester.

Enligt 2 kap. 8 § regeringsformen (RF) är varje medborgare gentemot det allmänna skyddad mot frihetsberövande. Av 2 kap. 12 § RF framgår att en begränsning av detta skydd får göras endast genom lag. Ett beslut att någon skall bli föremål för psykiatrisk tvångsvård innebär att denne med stöd av lag blir föremål för ett sådant frihetsberövande som åsyftas i 2 kap. 8 § RF. Det ligger i sakens natur att den personal som är ansvarig för vården måste ha rätt att utöva tvång och i vissa fall våld för att hindra den intagne från att avvika. Stödet för att utöva sådant tvång finns i LPT, och stödet för att i vissa fall tillgripa våld finns i regeln om s.k. laga befogenhet i 24 kap. 2 § brottsbalken (se Holmqvist m.fl., Brottsbalken, s. 24:23).

Bestämmelsen i 47 § andra stycket LPT reglerar polismyndighetens skyldighet att i vissa fall lämna biträde. Genom denna bestämmelse ges polisen samma möjligheter som vårdpersonalen att utöva tvång mot den intagne. Också i dessa fall grundas befogenhet att utöva våld på bestämmelsen i 24 kap. 2 § brottsbalken. I fråga om polismäns rätt att använda våld finns vidare regler i 10 § polislagen (1984:387).

Av vad som har sagts i det föregående om innebörden av regleringen i 2 kap. 8 och 12 §§ RF följer att en förutsättning för att en befattningshavare inom kriminalvården skall ha samma befogenheter som en polisman att använda tvång och våld mot någon som är föremål för polishandräckning enligt LPT är att också hans befogenheter i detta hänseende följer av lag. Bestämmelsen i 47 § andra stycket LPT öppnar emellertid enligt sin ordalydelse inte möjlighet för någon annan myndighet än polismyndigheten att lämna det biträde som anges där. Det finns inte heller någon annanstans lagregler som uttryckligen ger kriminalvården sådana befogenheter som åsyftas i denna bestämmelse.

2000/01:JO1

Befogenheter av nu angivet slag för befattningshavare vid Kriminalvårdens Transporttjänst synes emellertid hittills ha betraktats som underförstådda i de olika reglerna om polishandräkning. Det är uppenbarligen ett sådant synsätt som ligger till grund för de nyss nämnda av Kriminalvårdsstyrelsen beslutade föreskrifterna. Jag kan i detta hänseende vidare hänvisa till JO 1988/89 s. 194, där JO inte ifrågasatte den rättsliga grunden för polisens åtgärd att överlämna ett handräkningsuppdrag enligt lagen (1966:293) om beredande av sluten psykiatrisk vård i vissa fall till Transporttjänsten. JO ifrågasatte däremot om transport av sjuka människor över huvud taget hörde hemma inom den rådande ordningen med transporter genom kriminalvårdens transportorganisation.

Synsättet, att rätt att överlämna ett handräkningsuppdrag till Kriminalvårdens Transporttjänst underförstått kan följa av en bestämmelse om rätt för en myndighet utanför Kriminalvårdsverket att använda tvång mot en enskild, avspeglas också i förarbetena till bestämmelserna i 6 kap. 17 § utlänningslagen (1989:529) om Invandrarverkets rätt att begära biträde av polismyndigheten bl.a. med att transportera en utlänning som hålls i förvar. Det uttalas där (prop. 1996/97:147 s. 40) bl.a. följande: "I första hand bör Invandrarverket anlita kriminalvårdens transporttjänst eller använda egen personal för att transportera en utlänning som hålls i förvar. Det kan dock i vissa fall vara befogat att polismyndigheten lämnar biträde vid en transport."

Det finns mot denna bakgrund inte någon anledning att rikta kritik mot Polismyndigheten i Kalmar län med anledning av att den överlämnade verkställigheten av handräkningsbeslutet till Kriminalvårdens Transporttjänst.

Det kan däremot ifrågasättas om det här redovisade synsättet står i god överensstämmelse med legalitetsprincipen. Denna innebär bl.a. att befogenhet för en viss myndighet att ingripa i en enskilds personliga förhållanden klart skall framgå av lag eller annan författning enligt vad som närmare föreskrivs i 8 kap. RF (se bl.a. 3 §). När ett sådant ingrepp, som i detta fall, innebär en begränsning av någon av de i 2 kap. RF fastlagda fri- och rättigheterna, måste det som tidigare nämnts göras genom lag. Jag vill i detta sammanhang vidare erinra om Högsta domstolens uttalande i NJA 1996 s. 577, att den omständigheten att en lagregel innebär ett undantag från en grundlagsskyddad rättighet ger en särskild anledning till restriktivitet vid tolkningen av bestämmelsen. Ett ingrepp i en sådan rättighet kan således aldrig grundas på en analogisk eller extensiv tolkning av en lagregel.

Det kan enligt min mening inte uteslutas att en domstol skulle komma att finna att befogenhet för kriminalvårdspersonal att utöva tvång och våld i en handräkningssituation av det slag som avses i 47 § andra stycket LPT saknar det stöd i lag som krävs enligt reglerna i 2 kap. 12 § RF.

Jag anser av nu anförda skäl att, i klarläggande syfte, frågan om rätt för en polismyndighet att till Kriminalvårdens Transporttjänst överlämna verkställigheten av ett handräkningsbeslut avseende transport av en frihetsberövad person bör bli föremål för särskild reglering i lag.

En sådan lagreglering kan utformas på olika sätt. Den i lagtekniskt hänseende enklaste lösningen är att man i polislagen tar in en bestämmelse som upplyser om att det i annan lag finns särskilda regler om skyldighet för

polisen att biträda med handräckning och som i anslutning därtill föreskriver att polismyndigheten, när det är fråga om transport av en frihetsberövad person, får överlämna verkställigheten av ett handräckningsbeslut till kriminalvården. 2000/01:JO1

En annan lagteknisk metod är att man i varje särskild handräckningsbestämmelse tar in en föreskrift om rätt för polismyndigheten att överlämna verkställigheten till kriminalvården. Denna metod har den förtjänsten att riksdagen får möjlighet att på varje särskilt område ta ställning till om en sådan överlämnandemöjlighet skall finnas eller ej. Som nyss har nämnts var JO i beslutet 1988/99 s. 194 mycket kritisk mot en ordning som innebär att sjuka personer över huvud taget transporteras av kriminalvården, och JO Jan Pennlov har intagit samma ståndpunkt i sitt remissyttrande den 21 april 1992 över Riksrevisionsverkets rapport (Fu 1991:10) Kriminalvårdens transportverksamhet.

Om man väljer en lösning av det senast nämnda slaget faller det sig naturligt att i fråga om varje särskilt regelkomplex också ta ställning till om det skall vara möjligt att under ett uppehåll i transporten ta den person som är föremål för handräckningen i förvar i polisarrest eller hos en kriminalvårdsmyndighet (jfr prop. 1996/97:175 s. 34 f.).

Jag avser av nu anförda skäl att hos regeringen med stöd av 4 § lagen (1986:765) med instruktion för Riksdagens ombudsmän väcka frågan om en lagändring av här angiven innebörd. Jag överlämnar vidare en kopia av detta beslut till justitieutskottet.

Jag har i ärendet samrått med JO Jan Pennlov, som har tillsyn över kriminalvården.

Åklagares handläggning av en förundersökning om misshandel där målsäganden pekat ut en polisman som gärningsman

(Dnr 2198-1998)

Bakgrund

I samband med en inspektion vid Polismyndigheten i Stockholms län, enheten för interna utredningar, den 15–16 april 1998 framkom följande vid genomgången av myndighetens akt Ai – – –.

Omar C. anmälde den 20 februari 1997 en polisman för misshandel – – –. Händelsen skulle ha inträffat i samband med ett tillslag med anledning av misstanke om grovt narkotikabrott – – –.

I anmälan om misshandel påstods bl.a. att en polisman hade tagit in Omar C. på toaletten, knuffat ner honom i badkaret och därefter ställt honom upp och fortsatt att slå honom på armarna och kroppen. Enligt Omar C. var polismannen civilklädd och ca 180 cm lång. Omar C. uppgav sig kunna känna igen polismannen. Av utredningsmaterialet framgick vidare att Omar C. undersöktes av läkare och att skador konstaterades på hans näsa och ena armen.

Biträdande chefsåklagaren Eva Finné begärde att målsäganden skulle höras innan hon tog ställning till om förundersökning skulle inledas. Omar C. förklarade vid förhör den 13 juni 1997 att han inte hade något att tillägga utöver vad han tidigare hade sagt i ärendet. 2000/01:JO1

Biträdande chefsåklagaren Kerstin Skarp beslutade den 14 juli 1997 att inleda förundersökning avseende misshandel. Hon gav i samband därmed direktiv om att de berörda polismännen skulle höras utan att delges misstanke. Två polismän hördes därefter upplysningsvis, varefter Kerstin Skarp lade ned förundersökningen med motiveringen att brott inte kunde styrkas.

ChefsJO Eklundh beslutade att ta upp åklagarens handläggning till utredning i ett särskilt ärende.

Utredning

Ärendet remitterades till Åklagarmyndigheten i Stockholm för upplysningar och yttrande om bakgrunden till beslutet i ärende – – – att av målsäganden utpekad gärningsman skulle höras utan att delges misstanke om brott samt om detta är en vedertagen rutin i denna typ av utredningar.

Åklagarmyndigheten (överåklagaren Uno Hagelberg) kom in med ett yttrande till vilket hade fogats ett yttrande från biträdande chefsåklagaren Kerstin Skarp.

Kerstin Skarp

Målet gäller en anmälan mot polismän i samband med ett ingripande. Jag beslutade den 14 juli 1997 att förundersökning skulle inledas avseende misshandel då det fanns anledning anta att brott som hör under allmänt åtal hade förövats. Av handlingarna i målet framgick att ett flertal polismän deltagit vid ingripandet. Jag ansåg i detta läge att ingen av polismännen kunde anses vara skäligen misstänkt och att ingen därmed skulle delges misstanke. Det var dock av betydelse att de hördes för bedömning av målets fortsatta handläggning.

Jag är av den uppfattningen att om det vid sådana förhör framkommer uppgifter som stärker misstankesgraden så avbryts förhöret och den hörde delges misstanke samt bereds tillfälle att kalla på en offentlig försvarare.

Uno Hagelberg

Kerstin Skarp gav direktiv om att de polismän som deltagit vid det aktuella ingripandet skulle höras upplysningsvis. Som framgår av hennes yttrande var anledningen härtill att hon ansåg att det inte förelåg en skäligen misstanke mot någon av dem, men att alla måste höras för att ge underlag för en bedömning av målets fortsatta handläggning. Hennes avsikt var att förhör i förekommande fall skulle avbrytas och den hörde delges misstanke om brott om någonting framkommit som stärkte misstanken mot honom.

Vad först beträffar frågan om någon skäligen misstanke förelåg vill jag anföra följande.

Bedömningen av när en brottsmisstanke nått sådan styrka att den som hörs enligt 23 kap. 18 § första stycket rättegångsbalken skall underrättas om att han är skäligen misstänkt för brottet präglas av samma svårigheter att närmare precisera gränsdragningen som uppkommer när man i andra sammanhang söker ange vad som konstituerar en skäligen misstanke. Rekvisitet bör inte tillämpas på ett tänjbart sätt när det tillämpas i olika

beslutssituationer (jfr Ekelöf i SvJT 1982 s 654). Även om delgivningen av misstanke enligt 23:18 RB primärt syftar till att skydda den misstänktes intressen medför delgivningen också konsekvenser som är negativa för den misstänkte, som bl.a. blir registrerad som misstänkt för brottet. 2000/01:JO1

JO har när frågan tidigare i tvångsmedelssammanhang varit föremål för bedömning konstaterat att det inte ansetts möjligt att i generella termer lägga fast vilken typ av omständigheter som skall anses grunda en skäligen misstanke utan att detta måste avgöras från fall till fall (JO 1993/94 s 46). JO angav i det anmärkta fallet att en misstanke om viss brottslighet måste vara underbyggd av objektiva omständigheter av en inte alltför ringa styrka för att misstanken skall kunna anses uppfylla RB:s krav på skäligen misstanke. Det har också i olika sammanhang framhållits att brottsmisstanken skall vara konkret grundad (se Fitger m.fl. Rättegångsbalken del 2, s 23:62 och där anmärkta ärenden).

Den i remissärendet aktuella förundersökningen avsåg misstanke om misshandel i samband med ett polisingripande. Misstanken grundades på uppgifter från målsäganden som lämnats i samband med anmälningssupptagningen. Ett protokoll över rättsläkarundersökning av målsäganden gav ett enligt min mening relativt vagt stöd för dennes uppgifter. Målsäganden hade när man sökte höra honom närmare förklarat att han inte var villig att lämna några ytterligare uppgifter i förhör. I anmälan fanns endast ett grovt signalement på den polisman som påstods ha slagit målsäganden. Av anmälan framgick att flera polismän deltagit vid ingripandet, medan en av poliserna skulle vara den som varit inne i ett badrum med målsäganden och där ha utfört misshandeln.

Jag delar Kerstin Skarps bedömning beträffande förutsättningarna för förhören med de polismän som deltagit vid ingripandet såtillvida att jag i likhet med henne inte anser att de omständigheter som framkommit när hon gav utredningsdirektiven var tillräckligt konkretiserade och inriktade på någon bestämd person i den aktuella kretsen av polismän för att någon av dem skulle bedömas vara skäligen misstänkt för det anmälda brottet. Om en skäligen misstanke mot någon hade uppkommit under ett förhör hade man därför som Kerstin Skarp avsett fått avbryta förhöret för att delge den hörde misstanken. Som jag ser det uppkom ett sådant läge när det under de förhör som hölls blev klart vilka två poliser som varit med i badrummet och dessa hördes om vad som hänt där.

Som framgår av vad jag här anfört har det enligt min mening inte vid Kerstin Skarps beslut varit fråga om förhör med en av målsäganden utpekad gärningsman.

Beträffande den i remissen ställda mera allmänna frågan om det är en vedertagen rutin i denna typ av utredningar att av målsäganden utpekad gärningsman hörs utan att delges misstanke om brott vill jag tillägga följande.

Bestämmelsen i 23 kap. 18 § första stycket rättegångsbalken om att den som skäligen misstänks för ett brott skall underrättas om misstanken när han hörs skall givetvis tillämpas i alla typer av utredningar. Med reservation för att det i enskilda fall kan inträffa att den bedömning av bevisläget som skett inför ett förhör kan ifrågasättas har jag inte erfarit att man vid utredningar av nu aktuellt slag skulle tillämpa annan ordning än den föreskrivna.

En fråga av principiell natur beträffande vilken det däremot finns delade meningar bland åklagare vid myndigheten rör formerna för genomförande av förhör med den som inte är skäligen misstänkt men väl misstänkt på en lägre nivå. Som framgår av det aktuella fallet har Kerstin Skarp ansett alternativet till att höra de berörda polismännen som skäligen misstänkta vara att höra dem upplysningsvis. Samma principiella inställning torde vara relativt vanlig bland åklagare (jfr t.ex. JO:s samtidigt med det nu aktuella ärendet pågående ärende 2199-1998). Andra åklagare har uppfattningen att den som ”kan

misstänkas” inte skall höras upplysningsvis utan som misstänkt, dock självfallet utan att delges någon misstanke enligt 23:18 RB. 2000/01:JO1

Uppfattningen att förhör i situationer som de nyss angivna bör hållas upplysningsvis torde ha sin grund i stadgandet i 23:6 RB om att förhör får hållas med envar som antas kunna lämna upplysning av betydelse för utredningen. Den som inte är målsägande och inte gärna, med hänsyn till att det föreligger en viss misstanke, kan höras som vittne och inte heller kan höras som misstänkt enligt 23:18 måste enligt detta synsätt höras upplysningsvis. Om misstankegraden under ett förhör höjs till nivån skäligen misstanke skall denna självfallet delges den hörde.

Det andra synsättet grundar sig på att det i rättegångsbalken finns regler som förutsätter att en misstanke föreligger mot någon samtidigt som det inte alltid är klart uttalat vilken misstankenivå som avses. Som exempel kan nämnas bestämmelsen i 21:3 om rätt för den misstänkte att vid talans förberedande biträdas av försvarare. Fitger (a. a. s 21:10) anser att mycket talar för att en misstänkt även innan undersökningen hunnit så långt att en skäligen misstanke riktats mot honom bör ha en möjlighet att låta sig biträdas av en försvarare. En sådan ordning förutsätter att den misstänkte redan på detta stadium höras som misstänkt och inte upplysningsvis.

Även på andra sätt kan det te sig oegentligt att inte beteckna ett förhör som förhör med en misstänkt även när den som hörs är misstänkt endast med den lägsta misstankegrad som förekommer i RB. En tydlig inkonsekvens skulle uppstå exempelvis om ett förhör inte skulle betecknas som förhör med misstänkt i fall där ett förhör med den som kan misstänkas enligt 23:9 fortsätter över sextimmarsfristen. Med detta synsätt framstår det f.ö. som lika inkonsekvent att ett förhör inte hålls på samma villkor även om en tillämpning av 23:9 aldrig aktualiseras. Avgörande för frågan måste ju vara om den som hörs kan misstänkas eller inte.

För egen del ansluter jag mig till den uppfattningen att ett förhör bör betecknas som förhör med misstänkt redan från det stadium då den hörde kan misstänkas. Praktiskt innebär detta att den som skall höras får klart för sig att han hörs i denna egenskap, medan grunden för misstanken inte torde behöva beskrivas mera i detalj än vad som krävs i alla förhör för att förhörspersonen skall veta varför förhöret behöver ske. I frågan om denna tolkning är riktig råder emellertid delade meningar bland åklagare vid myndigheten. Ett klarläggande uttalande från JO skulle därför vara önskvärt.

I ett beslut den 1 november 1999 anförde *chefsJO Eklundh* följande.

Bedömning

Ärendet gäller handläggningen av en anmälan om misshandel där en polisman utpekats som gärningsman och som föranlett Kerstin Skarp att inleda förundersökning.

Förundersökningens syfte är bl.a. att utröna vem som skäligen kan misstänkas för brottet och om tillräckliga skäl föreligger för åtal mot honom (23 kap. 2 § rättegångsbalken [RB]). Under en förundersökning skall inte bara omständigheter som talar emot den misstänkte, utan även sådana som är gynnsamma för honom beaktas och bevis som är till hans förmån tillvaratas (23 kap. 4 § första stycket RB). Finns det inte längre anledning att fullfölja en förundersökning skall den läggas ned (23 kap. 4 § andra stycket RB).

Av 1 § a förundersökningskungörelsen (1947:948) (FuK) framgår att undersökningsledaren har ansvar för förundersökningen i dess helhet. Han skall se till att utredningen bedrivs effektivt och att den enskildes rättssäker-

hetsintressen tas till vara. Undersökningsledaren skall ge dem som biträder 2000/01:JO1 honom behövliga direktiv för arbetet.

En aktiv förundersökningsledning är regelmässigt påkallad i utredningar där en viss handläggningsordning är föreskriven i syfte att säkerställa att utredningen leds av en befattningshavare med särskilda kvalifikationer. Som exempel kan nämnas utredningar om tryckfrihets- och yttrandefrihetsbrott samt utredningar om påstådda brott av domare, åklagare och polismän. I ärenden av nu aktuellt slag bör det därför alltid ankomma på förundersökningsledaren att fatta beslut i frågan om någon skall delges misstanke om brott och att i förekommande fall ange hur den gärning som misstanken avser skall beskrivas. Rätt att besluta i sådana frågor bör således inte överlåtas till en utredningsman.

Av utredningen framgår att ett flertal polismän var på plats vid ingripandet mot Omar C. När denne senare i en polisanmälan gjorde gällande att han hade blivit misshandlad i samband med ingripandet uppgav han att misshandeln hade förövats av en civilklädd polisman som var omkring 180 cm lång samt att denne hade tagit ut honom i badrummet, där misshandeln sedan ägde rum.

Utmärkande för en objektivt genomförd förundersökning är bl.a. att uppgifter om det inträffade i största möjliga utsträckning inhämtas från andra källor än en utpekad gärningsman, innan förundersökningsledaren tar ställning till exempelvis i vilka former ett förhör med denne skall genomföras. Det får rent allmänt anses vara mindre lämpligt att upplysningsvis höra den som pekats ut som gärningsman innan förhör har hållits med de övriga personer som skulle kunna lämna upplysningar i saken.

En lämplig ordning i ett fall som det här aktuella är därför att förundersökningsledaren först försöker bilda sig en uppfattning om vad som har skett på platsen genom att föranstalta om förhör med andra personer än den utpekade gärningsmannen. Utredningsmannen bör fortlöpande rapportera till förundersökningsledaren vad som har kommit fram vid förhören, så att denne får möjlighet att allt eftersom utredningen fortgår ta ställning till hur förundersökningen fortsättningsvis skall bedrivas. Här ingår bl.a. att fatta beslut om förhör med den utpekade gärningsmannen och om hur detta skall genomföras.

Kerstin Skarp har utformat sina utredningsdirektiv så att hon de facto överlämnat åt utredningsmannen att avgöra i vilken ordning förhören skulle hållas. Under utredningen har utredningsmannen sedan frågat en av polismännen vem av de närvarande polismännen som uppehöll sig i badrummet tillsammans med anmälaren, varefter han har hört den på detta sätt utpekade polismannen upplysningsvis. Därefter har ytterligare en polisman hörts upplysningsvis varefter ärendet redovisats till åklagaren för beslut eller nya direktiv. Enligt min mening står de utredningsdirektiv som har föranlett en sådan handläggning inte i överensstämmelse med det krav på aktiv förundersökningsledning som enligt vad som har sagts i det föregående måste ställas på utredningar av det här aktuella slaget.

Åklagarmyndigheten har i sitt remissvar anslutit sig till Kerstin Skarps bedömning att det i inledningskedet inte fanns tillräckligt stöd för skälig

misstanke om brottsligt förfarande från den utpekade polismannens sida. 2000/01:JO1
Kerstin Skarp har inte närmare utvecklat sin ståndpunkt i frågan.

När det gäller begreppet skäligen misstanke har jag i flera tidigare ärenden uttalat att det, 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). Frågan om nivån skäligen misstanke uppnåts i ett visst fall är av den arten att den ger ett visst utrymme för olika, var för sig godtagbara bedömningar.

Oavsett vilken bedömning man gör i frågan om skäligen misstanke förelåg eller ej vid tidpunkten för förhöret med den utpekade polismannen, har förfarandet att på ett tidigt stadium av utredningen höra denne upplysningsvis medfört en icke obetydlig risk för att han under förhöret, medvetet eller omedvetet, skulle komma att lämna för honom själv oförmånliga uppgifter, vilka sedermera kunde komma att användas mot honom vid en straffrättslig prövning, utan att han fått tillfälle att ta ställning till om han önskade biträde av en försvarare under förundersökningen. Det förhållandet att ett förhör avbryts efter det att sådana uppgifter lämnats förändrar inte situationen. Risk har alltså förelegat att polismannens rättssäkerhetsintressen skulle trädas för när.

Det är av grundläggande betydelse för tilliten till samhällets verksamhet för att utreda påstådda brott av polismän, och därmed ytterst för allmänhetens förtroende för polisen, att denna utredningsverksamhet bedrivs på ett i alla hänseenden korrekt sätt. Den för all brottsutredande verksamhet gällande grundsatsen att handläggningen måste ske i sådana former att den inte ger fog för ett ifrågasättande av de utredande myndigheternas objektivitet har här en alldeles särskild tyngd.

Med anledning av vad Uno Hagelberg anfört beträffande förhör med någon som inte är skäligen misstänkt för brott vill jag framföra följande synpunkter.

Alla förhör under en förundersökning hålls med stöd av bestämmelsen i 23 kap. 6 § RB, oberoende av om förhörspersonen är misstänkt, målsägande, vittne eller annan. Innan ett förhör påbörjas har var och en rätt att få besked om anledningen till förhöret. JO Wigelius har uttalat att det självfallet inte bör få förekomma att någon utan närmare förklaring hörs om sina förhållanden vid en viss tidpunkt. Det räcker inte med att den hörde upplyses om t.ex. att det gäller ett kriminalärende (JO 1982/83 s. 56).

Vad som nu har sagts gäller i fråga om alla förhör under en brottsutredning. Vad som tillkommer, när misstanken mot en viss person har uppnått sådan styrka att han är att anse som skäligen misstänkt för brottet, är att han enligt vad som föreskrivs i 23 kap. 18 § RB skall underrättas om misstanken när han hörs. Enligt 12 § FuK skall han i samband därmed underrättas om sin rätt att anlita biträde av försvarare under förundersökningen samt att offentlig försvarare under vissa förutsättningar kan förordnas.

Hur man skall förfara vid förhör med någon annan än den som är skäligen misstänkt för ett brott – exempelvis med någon i fråga om vilken det föreligger en lägre grad av misstanke – är inte reglerat på annat sätt än genom de bestämmelser som gäller för förhör i allmänhet. Det förhållandet

att vissa rättsverkningar kan komma att inträda beträffande den som kan misstänkas för ett brott, om misstanken underbyggs ytterligare, saknar således i sig betydelse vad gäller formerna för förhör med en sådan person. En annan sak är att det i många fall kan vara lämpligt att förhørsledaren i samband med att han informerar förhörspersonen om anledningen till förhöret också upplyser denne om att det i utredningsmaterialet finns uppgifter som är besvärande för honom men att nivån skäligen misstanke inte har uppnåtts.

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

2000/01:JO1

Uttalanden om principerna för fördelningen inom en åklagarmyndighet av anmälningar mot polismän

(Dnr 2206-1998)

Bakgrund

I samband med en inspektion vid Polismyndigheten i Stockholms län, Enheten för interna utredningar, den 15–16 april 1998 framkom att man vid Åklagarmyndigheten i Stockholm fr.o.m. den 1 juli 1997 fördelade ärenden, som avsåg fråga om ansvar för brott som arbetstagare inom polisväsendet kunde misstänkas ha begått i samband med arbetet, på sådant sätt att platsen där den anmälda händelsen inträffat blev avgörande för vilken åklagarkammare som tilldelades ett ärende.

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

Utredning

Ärendet remitterades till Åklagarmyndigheten i Stockholm för yttrande över lämpligheten av den tillämpade ordningen att platsen där den anmälda händelsen inträffade är avgörande för fördelningen av ärenden på åklagarkammare, och det begärdes vidare en redovisning av hur jävsfrågor hanterades. Myndigheten skulle slutligen redovisa sin bedömning av om åtgärder var påkallade i syfte att undvika att utredningar försenades eller försvårades på grund av jäv.

Åklagarmyndigheten (överåklagaren Uno Hagelberg) kom in med ett yttrande.

Uno Hagelberg

Innan jag går in på jävsfrågan vill jag som bakgrund anföra följande beträffande arbetsfördelningen vid åklagarmyndigheten.

Som framgår av remissen tillämpas vid åklagarmyndigheten normalt den ordningen att anmälningar som rör fråga om ansvar för brott som arbetstagare inom polisväsendet misstänks ha begått i samband med arbetet (polismål) fördelas mellan åklagarkammarna efter geografiska grunder, så att

platsen där den anmälda händelsen inträffat normalt är avgörande för vilken kammare som tilldelas målet. 2000/01:JO1

Före åklagarväsendets omorganisation den 1 juli 1996 fördelades polismål vid dåvarande åklagarmyndigheten i Stockholm kvotvis mellan kamrarna. Inom länet i övrigt, och Gotlands län, handlades alla polismål till följd av åklagarförordningens behörighetsregler vid Regionåklagarmyndigheten i Stockholms län och Gotlands län.

Genom omorganisationen 1996 anpassades kammarorganisationen vid myndigheten efter polismyndighetens organisation så att kamrarna fick sin operativa verksamhet förlagd till geografiska området, bestämda av resp. samverkande polismästardistrikts utformning. Undantaget var narkotikakammaren (åk 9) som har hela Stockholms län och Gotlands län som verksamhetsområde och en måltilldelning som i huvudsak styrs av brottskategorierna.

Alla polismål handlades efter omorganisationen till en början vid åk 9. Detta var främst en konsekvens av att där fanns ett antal statsåklagare som hade behörighet att handlägga målen, samtidigt som chefsåklagarna vid myndigheten var mycket belastade av administrativa göromål som särskilt i inledningsskedet följde på organisationsförändringarna. Biträdande chefsåklagare blev förordnade först i november 1996 och tillträdde i en del fall först senare.

Den 1 juli 1997 ändrades lottningsordningen för polismål, vilka därefter fördelades på geografiska grunder. Belastningen på den begränsade krets åklagare vid åk 9 som hade behörighet att handlägga målen hade blivit stor och man behövde utnyttja åklagarna på chefsnivå vid övriga kammare med sådan behörighet. Vidare kunde man bättre använda den resurs som utgjordes av de chefsåklagare och bitr. kammarchefer från den förutvarande Stockholmsmyndigheten som övergångsvis hade kvar erforderlig behörighet. Det sågs också som en nackdel att man på de allmänna kamrarna genom att inte få några polismål för handläggning på sikt skulle förlora kontakten med de frågeställningar som uppkommer i dessa.

Den ordning som infördes den 1 juli 1997 tillämpas som nämnts inledningsvis i huvudsak alltjämt.

Vad härefter gäller frågan om eventuella jävsproblem vill jag framhålla följande. Jävsfrågan har vid två tillfällen varit föremål för diskussion och överväganden i ledningsgruppen. Olika alternativ till den nuvarande lottningsordningen har därvid diskuterats. Bl.a. har övervägts lämpligheten av att mera bestående åter förlägga handläggningen av polismål till åk 9, eller att införa någon form av kvotvis fördelning mellan kamrarna, med utslutande av den kammare som samverkar med det polismästardistrikt där händelsen inträffat.

Ingen generell förändring av reglerna för lottning av polismål har dock bedömts böra ske. Motivet för detta ställningstagande är att inga jävsproblem har ansetts föreligga annat än i enskilda fall, i vilka åtgärder givetvis måste vidtas för att undanröja jävssituationen. Sådana fall är emellertid inte vanliga.

För att underlätta hanteringen av de fall där jäv vid en kammare bedöms föreligga har den ordningen införts att ärenden i sådana fall överförs till åk 9 för fortsatt handläggning. Ett generellt åtagande har gjorts från åk 9 att när det begärs handlägga polismål från övriga kammare.

Vid de diskussioner som skett har olika synpunkter på frågan om önskvärdheten av en ändrad lottningsregel framförts. Några kammarchefer har varit positiva till en förändring, medan flertalet kammarchefer har förklarat att man inte ser några skäl för att polismål från de "egna" polisområdena inte normalt skall kunna tilldelas kammaren. Polisområdena anses nu vara så stora och den personal som tjänstgör där så stor och till största delen "anonym" för de åklagare som handlägger polismålen att det är sällan som man kommer i närheten av någon jävssituation. I de fall där det inträffar

ses det inte som något problem att som i andra liknande fall överlämna handläggningen till annan åklagare, nu normalt vid åk 9. 2000/01:JO1

Om man hade kommit fram till uppfattningen att jäv är vanligt förekommande eller att man mera generellt tangerar någon sådan problematik med den nuvarande arbetsfördelningen skulle denna självfallet ha ändrats. Till bilden hör emellertid att olika alternativ till den nu tillämpade lottningsordningen är förknippade med nackdelar av olika slag. En förändrad arbetsfördelning som inte är påkallad av något reellt behov av att lösa en jävsproblematik har därför inte bedömts böra ske. För att belysa frågan kan beträffande olika tänkbara alternativ till den rådande ordningen nämnas följande.

Mot en handläggning vid åk 9 talar den betydande arbetsbelastning som det skulle innebära för en begränsad krets åklagare vid kammaren. På sikt kommer endast kammarchefen och den bitr. chefsåklagaren att ha behörighet. Det stora antalet polismål gör en sådan lösning ohanterlig (det rör sig om klart över 1.000 mål per år).

Ett enkelt bytessystem mellan kamrarna där varje kammare handlägger polismålen från en viss annan kammars geografiska område skulle vara administrativt enkelt men försvåras resursfördelningsmässigt på grund av den stora olikheten i tillströmningen av polismål från olika polismästar-distrikt.

En ren kvotfördelning har nackdelen att en central lottningsfunktion, som efter omorganisationen kunnat undvaras, på nytt måste införas med den belastning på de redan hårt ansträngda kansliresurserna som detta skulle innebära.

Ett problem som ligger något vid sidan om den aktuella frågeställningen men som ändå påverkar den och försvårar en mera flexibel arbetsfördelning vad gäller polismålen och belastar ledningsfunktionerna vid kamrarna är behörighetsreglerna i 17 § första stycket åklagarförordningen (1996:205). Efter omorganisationen underlättades arbetet tack vare att ett antal chefsåklagare och bitr. kammarchefer från den gamla Stockholmsmyndigheten hade kvar sin tidigare behörighet. Det rör sig emellertid om en grupp som snabbt blivit mindre på grund av pensionsavgångar. Enligt min mening borde det införas en möjlighet – för överåklagare eller Riksåklagaren – att förordna kvalificerade åklagare utanför chefskretsen att handlägga polismål.

Sammanfattningsvis vill jag framhålla följande.

Den tillämpade arbetsfördelningen bedöms vid myndigheten inte medföra några problem från jävssynpunkt som inte när de undantagsvis uppkommer lätt kan hanteras på samma sätt som när jäv eljest uppkommer. Om en anmälan rör en befattningshavare som kammaren haft närmare kontakt med eller där man av någon anledning bedömer att man kommer för nära en jävssituation sker ett kammarbyte. Om det skulle anses påkallat att någon mera generell förändring av ordningen för fördelning av polismål vid myndigheten genomförs kan naturligtvis, som framgår av det jag anfört i det föregående, en annan ordning införas, trots att en sådan skulle vara förenad med vissa praktiska och resursmässiga nackdelar. Jag bedömer inte att skäl föreligger för en förändring.

I ett beslut den 28 oktober 1999 anförde *chefsJO Eklundh* följande.

Bedömning

Det är en grundläggande princip i en rättsstat att en offentlig befattningshavare inte får delta i handläggningen eller avgörandet av ett mål eller ärende om det finns objektiv grund för att ifrågasätta hans opartiskhet.

Bestämmelser om jäv för åklagare finns i 7 kap. 6 § rättegångsbalken (RB). Om det beträffande ett visst brott föreligger någon omständighet som

skulle utgöra jäv mot domare, får åklagaren inte ta befattning med förundersökning eller åtal för brottet. Det sägs vidare att jäv inte får grundas på en åtgärd som åklagaren vidtagit i tjänsten eller en gärning som har förövats mot honom i eller för hans tjänst. 2000/01:JO1

Bestämmelserna om jäv för domare finns i 4 kap. RB. I 13 § 1–9 anges vissa särskilda omständigheter som grundar jäv för domaren. Bland dessa kan nämnas att domaren är eller har varit gift med en part eller är släkt med någon av parterna, att domaren har del i saken eller kan vänta synnerlig nytta eller skada av utgången eller att han tidigare haft att ta ställning i saken. Utöver de särskilt uppräknade jävsgrunderna finns i punkt 10 en allmän bestämmelse om att domaren är jävig, om det eljest föreligger någon särskild omständighet, som är ägnad att rubba förtroendet till hans opartiskhet i målet.

Av remissvaret framgår att man vid åklagarväsendets omorganisation år 1996 anpassade kammarsorganisationen vid myndigheten efter polismyndighetens organisation, så att kamrarna fick sin operativa verksamhet förlagd till geografiska områden som bestämdes av utformningen av respektive samverkande polismästar-distrikt. Undantaget från denna princip var narkotikakammaren (åk 9) som har hela Stockholms län och Gotlands län som verksamhetsområde och en måltilldelning som i huvudsak styrs av brottskategorierna. Sedan den 1 juli 1997 fördelas polismålen vid Åklagarmyndigheten i Stockholm på geografiska grunder, vilket innebär att polisärendena normalt lottas på den åklagarkammare som har ansvaret för det polisområde där den anmälda händelsen har inträffat.

Det framhålls i remissvaret att polisområdena är så stora att de polismän som tjänstgör där i de allra flesta fall är anonyma för de åklagare som handlägger polisärendena och att det därför är sällan som man kommer i närheten av någon jävssituation.

Det är av grundläggande betydelse för allmänhetens tillit till samhällets verksamhet för att utreda påstådda brott av polismän, och därmed ytterst för allmänhetens förtroende för polisen, att denna utredningsverksamhet bedrivs på ett i alla hänseenden korrekt sätt. Den för all brottsutredande verksamhet gällande grundsatsen att handläggningen måste ske i sådana former att den inte ger fog för ett ifrågasättande av de utredande myndigheternas objektivitet har här en alldeles särskild tyngd. Här ligger bl.a. att verksamheten bör organiseras på sådant sätt att man minimerar risken för jävssituationer. Man bör i sammanhanget vidare ha i åtanke att för en utomstående betraktare redan det förhållandet att en åklagare utreder en anmälning mot en polisman som han kan komma att ha kontakt med i sitt dagliga arbete kan vara tillräckligt för att rubba förtroendet för objektiviteten i handläggningen.

Det finns av nu angivna skäl anledning att ifrågasätta det nuvarande lottningssystemet. Enligt min mening vore det att föredra om polisärendena i stället lottas på sådant sätt att åklagare vid en viss åklagarkammare inte handlägger polisärenden som kommer från det polisområde som kammaren samverkar med. Jag kan med utgångspunkt i vad som sägs i remissvaret inte finna att det föreligger några avgörande hinder av administrativt slag mot en sådan ordning.

Fråga om polisens handlande i samband med anvisning av färdväg för chartrad buss med hemvändande fotbollssupportrar samt dokumentationen av ingripandet 2000/01:JO1

(Dnr 3116-1998)

I ett beslut den 27 oktober 1999 anförde *chefsJO Eklundh* bl.a. följande.

Anmälan

I en anmälan till JO riktade J.P. kritik mot berörda polismyndigheter varvid han anförde bl.a. följande.

Måndagen den 29 juni 1998 färdades J.P. i en hyrd buss till Göteborg för att se fotbollsmatchen mellan IFK Göteborg och AIK. På tillbakaresan ut-sattes han och övriga resenärer för ett antal åtgärder utförda av den eskorter-ande polisen. J.P. var bussvärd. Före avresan från Stockholm stämdes resväg och antalet passagerare av med polisen. Nedresan gick lugnt och städat till, och man stannade två gånger för de matraster som chauffören måste ha. Före ankomsten till Göteborg tog J.P. kontakt med supporteransvarig polis där och anmälde resenärernas ankomst. De möttes av polis vid stadsgränsen och visades till en rastplats, där de emellertid inte fick använda den offentliga toaletten. "Inslussningen" till Göteborg gick smärtfritt och de anlände till den pub de hade bokat.

När supportrarna efter matchen anträdde hemresan fick de eskort av motorcykelpoliser, en piketbuss och en eller två vanliga polisbilar. Vid varje matinrättning lade sig polisfordon snett till höger om bussen vilket hindrade denna från att köra av på någon avfart. Eftersom supportrarnas avsikt var att äta på Nalles Motell i Arboga, stördes de emellertid inte nämnvärt av polisens beteende. Under färden övertog andra polisfordon eskorten. I Arboga möttes supportrarna av en vägspärr på infarten till Nalles Motell, och de upplystes om att de inte fick stanna där. När busschauffören påpekade att han måste tanka bussen beordrades han att välja en automatstation längre fram. När resenärerna sade att de ville handla i kiosken talade polisen om för dem att de inte var önskvärda. Några närmare förklaringar lämnades inte. Till slut tilläts de att tanka bussen. Eftersom bussen saknade toalett steg passagerare av bussen för att besöka en toalett. Polismännen ryckte då tag i dem och beordrade dem tillbaka till bussen utan att bry sig om vad de sade om behovet av toalettbesök. Busschauffören förklarade också att han enligt trafiklagarna måste ha en 30-minuters paus i avskild lokal men fick av polisen bara svaret: "Den pausen kan du glömma. Åk vidare". De tilläts dock att – under fortsatt polisbevakning – stanna till i skogen. Inte förrän i Enköping, när de hade passerat den sista nattöppna restaurangen, lämnade polisen dem.

Några ordningsstörningar förekom över huvud taget inte. J.P. ifrågasatte polisens rätt att på det beskrivna sättet – bl.a. med upphävande av gällande körtidsbestämmelser för yrkesförare – inskränka rörelsefriheten för de personer som färdades i bussen.

Utredning

2000/01:JO1

Muntliga upplysningar inhämtades bl.a. från chefen för piketpolisen Hans Lippens vid Polismyndigheten i Västra Götaland, länsordningspolisen samt från vakthavande befälet Jan Ståhl och chefen för närpolisområde Fagersta, Bengt Ottervald, vid Polismyndigheten i Västmanlands län,

Vidare införades dagboksanteckningar från Polismyndigheten i Västra Götaland, länsordningspolisen. Från polismyndigheten i Västmanlands län införades ett ingripandemeddelande.

Härefter anmodades Polismyndigheten i Västmanlands län att inkomma med upplysningar och yttrande om *dels* den faktiska och rättsliga grunden för att vägra supportrarna att stiga av bussen under uppehållet vid Nalles Motell i Arboga, *dels* frågan om hur ingripandet vid Nalles Motell dokumenterades.

Utredningens resultat*Granskade handlingar och inhämtade muntliga upplysningar*

Av granskade handlingar och inhämtade muntliga upplysningar framgick bl.a. följande angående händelserna den 29 juni och natten till den 30 juni 1998.

Under resan från Stockholm till Göteborg hade supportrar i någon eller några av bussarna under måltidsuppehåll "levt rövare", och det hade "varit stökigt" i samband med något av uppehållen. Under eller efter fotbollsmatchen i Göteborg hade ett antal av AIK-supportrarna omhändertagits för störande av ordningen. Under kvällen fattade Polismyndigheten i Västra Götaland beslut om vägvisning ut ur Göteborg för supporterbussarna. Dessförinnan hade omhändertagna supportrar frigetts. Under färdvägen följdes och övervakades bussarna av polisen, varvid enheter från de polismyndigheter som var ansvariga för de olika avsnitten av färdvägen avlöste varandra. Vid den i ärendet aktuella supporterbussens ankomst till länsgränsen mot Västmanland övertog Polismyndigheten i Västmanlands län uppdraget att övervaka bussen i vilken fanns 60–70 personer.

I ingripandemeddelandet avseende ingripandet vid Nalles Motell anges att motellets ägare kl. 23.30 informerades om att bussen var på väg mot Arboga och att han "är ej intresserad av att få in några fans på området". Vidare har i meddelandet antecknats bl.a. följande:

- Kl. 00.04: PC juren informerad om att bussen kommer att dirigeras vidare av polis och han tycker att det är OK
- Kl. 01.40: Bussen på plats på Nalles, måste tanka
- Kl. 01.47: 4900 vinkat av bussen men de går norra vägen via Västerås
- Kl. 02.01: Avvisade enl PL 13 C

Remissvaret

I sitt remissvar anförde Polismyndigheten i Västmanlands län (länspolismästaren Lars Göran Carlsson) följande.

Bakgrund och upplysningar, samt redovisning av de lagliga grunder som polisen i Västmanland tillämpat vid aktuell avvisning 2000/01:JO1

Av uppgifter från polisens ingripandemeddelande (IM) över händelsen samt vidare utifrån informationer från vakthavande befäl Jan Ståhl och yttre befälen Bengt Otterwall kan följande anföras:

Den 29 juni 1998 strax före midnatt, erhöll polisen i Västmanland information från polisen i Örebro om att en buss med Black Army fans (AIK-supportrar) var på väg in i Västmanland. Under dagen hade Black Army fansen uppträtt mycket störande i Göteborg. Polisen där hade omhändertagit c:a 60 personer. Fansen var nu på väg hem till Stockholm och till olika destinationer efter vägen. Polisen i Skövde följde efter en buss med Black Army fans och informerade polisen i Västmanland om att denna nu var på väg till ett bekant rastställe i Arboga vid namn Nalles Bar. Polisen i Örebro informerade också om att de trodde att ytterligare tre bussar med Black Army fans var på väg till Nalles bar.

Ägaren till Nalles Bar uppgav att han inte ville att några Black Army fans fick tillträde till hans rastställe och tillhörande bensinstation. Han uppgav sig tidigare ha haft dåliga erfarenheter av Black Armys besök.

Med anledning av dessa uppgifter kontaktade vakthavande befäl i Västerås Jan Ståhl jourhavande polischef Lennart Månsson. Efter föredragningen beslutade denne, i enlighet med föredragandens förslag, att Black Army fansen inte skulle erhålla tillträde till raststället. Den juridiska grunden för beslutet var den nya 13 c § i polislagen (1984:387), vilken möjliggör att en folksamling, som inte utgör en allmän eller offentlig tillställning, avvisas eller avlägsnas, om det föreligger en omedelbar fara för att den allmänna ordningen störs.

Då bussen anlände till Nalles Bar upplystes busschauffören och Black Army fansen om att de inte ägde rätt att köra in på området samt att ägaren inte ville ha dem där. Chauffören tilläts dock efter övertalning att tanka bussen. Uppskattningsvis tre Black Army fans följde inte polisens uppmaningar, utan lämnade bussen. De fördes därför tillbaka upp på bussen genom polisens försorg.

Då bussen lämnade raststället följde polisen efter på håll för att övervaka den allmänna ordningen. Vid gränsen mot Enköping slöt polisen i Uppsala upp för motsvarande övervakning.

Samtliga åtgärder och beslut som meddelades i ärendet finns dokumenterade i det ingripandemeddelande (IM) som upprättades vid tillfället. Polisen i Västmanland för sina IM i datoriserad form, där respektive åtgärd och beslut som skrivs in erhåller ett aktuellt löpnummer med angivande av datum och klockslag. IM:et kan inte ändras i efterhand.

Polismyndighetens yttrande

Genom Black Army fansens uppträdanden under dagen i Göteborg och de polisiära omhändertagande som varit aktuella där, så är det polismyndighetens uppfattning att jourhavande polischefen Lennart Månsson och vakthavande befälet Jan Ståhl hade en befogad anledning att anta att den folksamling med Black Army fans som kom resande med buss, utgjorde en omedelbar fara för att störa den allmänna ordningen vid raststället Nalles Bar i Arboga. Vidare uppgav rastställets ägare att han tidigare haft negativa erfarenheter av fansens besök, vilket ytterligare förstärkte polisens farhågor för ordningsproblem.

Polismyndigheten finner därför att det var juridiskt riktigt att avvisa bussen utifrån reglerna i 13 c § polislagen (1984:387). En polisiär åtgärd jml 13 c § polislagen erfordrar inte en individuell prövning avseende respektive persons

delaktighet. Den relevanta prövning som här måste göras är att ta ställning till om de personer som åtgärden riktar sig mot tillhör den folksamling som stör, eller befaras störa den allmänna ordningen. 2000/01:JO1

Det är också polismyndighetens uppfattning att polisens närvaro efter det att bussen lämnat raststället endast har bestått i att övervaka den allmänna ordningen. Det har därför inte varit fråga om något efterföljande tvång för bussen att följa en viss väg.

Såvitt avser polisens dokumentation av händelsen och de beslut som meddelades jml reglerna härför i 27 § polislagen (1984:387) så kan anföras att aktuellt ingripandemeddelande (IM) i huvudsak utgör en motsvarande protokollsform som redovisas där. I IM:et finns upptaget vem som meddelat, respektive deltagit och verkställt besluten. Grunderna för besluten framkommer också där. Någon identifiering av respektive Black Army fans som avvisats från rastplatsen har inte utförts. Det saknas idag laglig grund att kroppsvisitera en person som avvisas i syfte att identifiera densamme. Enligt polismyndigheten var det inte realistiskt att utgå från att de Black Army fans som befann sig på bussen, frivilligt skulle vara intresserade av att lämna uppgifter om sina respektive identiteter. Med anledning härav kan det inte anses ha varit befogat att vidta några närmare åtgärder för att söka identifiera enskilda Black Army fans.

J.P. kommenterade remissvaret.

Rättslig reglering

Till polisens uppgifter hör bl.a. att förebygga brott och andra störningar av den allmänna ordningen eller säkerheten samt att övervaka den allmänna ordningen och säkerheten, hindra störningar därav samt ingripa när sådana har inträffat (2 § 1 och 2 polislagen [1984:387]) (PL).

Om någon genom sitt uppträdande stör den allmänna ordningen eller utgör en omedelbar fara för denna, får en polisman, när det är nödvändigt för att ordningen skall kunna upprätthållas, avvisa eller avlägsna honom från visst område eller utrymme. Detsamma gäller om en sådan åtgärd behövs för att en straffbelagd handling skall kunna avvärjas. Är en åtgärd av nu nämnt slag otillräcklig för att det avsedda resultatet skall uppnås, får personen tillfälligt omhändertas (13 § PL).

Om någon försöker tränga in på ett område eller i ett utrymme till vilket tillträde har förbjudits med stöd av polislagen eller annan författning, får en polisman avvisa eller avlägsna honom från området eller utrymmet, när det är nödvändigt för att ordningen eller säkerheten skall kunna upprätthållas. Detsamma gäller den som vägrar lämna ett sådant område eller utrymme, eller som inte följer en enligt polislagen meddelad anvisning att följa en viss väg (13 a § PL).

Om en folksamling, som inte är en allmän sammankomst eller offentlig tillställning enligt ordningslagen (1993:1617), genom sitt uppträdande stör den allmänna ordningen eller utgör en omedelbar fara för denna, får deltagarna i folksamlingen avvisas eller avlägsnas från det område eller utrymme där de befinner sig, om det är nödvändigt för att ordningen skall kunna upprätthållas. En sådan åtgärd får vidtas utan föregående beslut av polismyndigheten endast om den är så brådskande att polismyndighetens beslut inte kan avvaktas (13 c § PL).

2000/01:JO1

I samband med allvarliga störningar av den allmänna ordningen eller säkerheten får polismyndigheten, om det är nödvändigt för att ordningen eller säkerheten skall kunna upprätthållas, förbjuda tillträde till visst område eller utrymme. Detsamma gäller om det finns risk för sådana störningar. Under samma förutsättningar får polismyndigheten anvisa deltagare i en folksamling att följa en viss väg. Om det är så brådskande att polismyndighetens beslut inte kan avvaktas, får en polisman, i avvaktan på polismyndighetens beslut, med stöd av tredje stycket meddela sådana förbud och anvisningar som avses i första och andra stycket (24 § PL).

I fråga om dokumentationen av ingripanden med stöd av polislagen föreskrivs i 27 § PL följande.

Protokoll skall föras över ingripande som innebär att någon avvisas, avlägsnas, omhändertas eller grips. Protokoll skall också föras över husrannsakan och liknande åtgärder enligt denna lag samt vid omhändertagande av föremål.

Av protokollet skall det framgå

1. vem som har fattat beslutet om ingripandet,
2. grunden för beslutet och tidpunkten när det har fattats,
3. vem eller vilka som har deltagit i ingripandet,
4. vem eller vilka som ingripandet har riktat sig mot,
5. tiden för ingripandet samt
6. vad som i övrigt har förekommit vid ingripandet.

Ansvarig för att protokoll upprättas är, i fråga om uppgifter som avses i andra stycket 1 och 2, den som har fattat beslutet och i fråga om uppgifter som avses i andra stycket 3–6, den som är att anse som förman vid ingripandet.

Bedömning

Utredningen i ärendet har begränsats till att avse det ingripande mot supporterbussen som gjordes vid Nalles Motell av Polismyndigheten i Västmanlands län. Detta innebar att bussen inledningsvis hindrades från att köra in på området, att polisen därefter tillät bussföraren att tanka bussen men att ingen av passagerarna tilläts lämna denna samt att tre passagerare som trots förbudet lämnade bussen fördes upp på denna igen av polisen.

Polismyndigheten har i sitt remissvar gjort gällande att den haft stöd för sitt förfarande i 13 c § PL. Som nyss har nämnts får polisen enligt detta lagrum avvisa eller avlägsna deltagare i en folksamling, som inte är en allmän sammankomst eller offentlig tillställning enligt ordningslagen, från det område eller utrymme där de befinner sig, om folksamlingen genom sitt uppträdande stör den allmänna ordningen eller utgör en omedelbar fara för denna och åtgärden är nödvändig för att ordningen skall kunna upprätthållas.

Detta lagrum tillkom år 1998 sedan det hade visat sig att reglerna i 13 § PL inte gav polisen tillräckliga möjligheter att komma till rätta med ordningsstörningar i stora folksamlingar, eftersom ett ingripande med stöd av dessa regler krävde att förutsättningarna för ingripandet prövades för varje enskild person. Bestämmelsen i 13 c § innebär att polisen kan inskränka prövningen till frågan om folksamlingen som sådan kan anses ha stört den allmänna

ordningen och om den mot vilken ingripandet riktar sig kan betraktas som deltagare i folksamlingen (prop. 1996/97:175 s. 26 f.). 2000/01:JO1

Den situation som är aktuell i ärendet skiljer sig i skilda hänseenden från den som typiskt sett åsyftas i 13 c § PL. Det kan först och främst ifrågasättas om en buss med passagerare över huvud taget kan betecknas som en folksamling i detta lagrumms bemärkelse.

Begreppet folksamling förekommer – förutom i 13 c och 24 §§ polislagen – i straffbestämmelserna i 16 kap. 1–3 §§ brottsbalken om upplopp, våldsamt upplopp och ohörsamhet mot ordningsmakten. Någon närmare beskrivning av vilka slags företeelser som åsyftas har emellertid inte lämnats av lagstiftaren, utan man får hämta ledning i vanligt språkbruk och i olika exempel på användningen av reglerna som återfinns i förarbeten, kommentarer och rättsfall. I brottsbalkskommentaren (lösbladsupplagan s. 16:3) nämns som exempel på situationer där straffregeln om upplopp kan vara tillämplig, att en folkmassa under en hyreskonflikt ådagalägger ett uppsåt att hindra verkställigheten av vräkningsdomar, eller att en folkmassa under en strejk ådagalägger uppsåt att med våld hindra arbetsvilliga från att upprätthålla driften. I förarbetena till 24 § polislagen (a. prop. s. 30) talas om en grupp fotbollssupportrar som efter matchens slut uppträder på ett ordningsstörande sätt. Det framgår vidare av propositionstexten (s. 82) att en gatudemonstration kan utgöra en folksamling liksom besökarna vid idrottsevenemang av olika slag. I rättsfallet NJA 1989 s. 308 var det fråga om en folksamling om drygt 200 personer som hade tagit sig in på en arbetsplats för ett motorvägsbygge i syfte att hindra bygget. I de två JO-beslut som nämns i prop. 1996/97:175 (s. 18) rörde det sig i det första fallet om en folksamling bestående av omkring 100 skinheads som rörde sig från Slottsbacken till Strömbron (dnr 4345-1993 och 4383-1993) och i det andra om ett demonstrationståg bestående av ungefär 200 personer som förflyttade sig i de centrala delarna av Malmö (JO 1996/97 s. 89).

Det kan mot denna bakgrund konstateras att vad lagstiftaren har haft i tankarna vid tillkomsten av de olika lagregler om folksamlingar som har nämnts i det föregående uppenbarligen är en större, mer eller mindre tillfällig samling av personer vilka förenas av ett visst gemensamt intresse och som på grund därav agerar samfällt, exempelvis som deltagare i eller åskådare till en viss aktivitet. Typiskt för en folksamling är vidare att den inte är statisk. Enskilda deltagare i folksamlingen kan komma och gå, och folksamlingen som sådan kan förflytta sig och agera även på annat sätt.

Man kan däremot inte använda ordet folksamling som en sammanfattande beteckning på ett antal personer som rör sig individuellt på en gata eller annan offentlig plats, även om trängseln skulle vara betydande. Det är vidare främmande för vanligt språkbruk att beteckna passagerare i ett kollektivt transportmedel, t.ex. en buss eller tunnelbanevagn, som en folksamling av det enda skälet att de färdas tillsammans i samma utrymme. Inte heller det förhållandet att passagerarna i en buss exempelvis befinner sig på en föreningsutflykt kan göra dem till en folksamling i ordets gängse mening så länge deras enda gemensamma aktivitet är att färdas och i övrigt uppehålla sig i bussen.

2000/01:JO1

Situationen för passagerarna i ett kollektivt transportmedel utmärks bl.a. av att de inte kan lämna detta så länge det är i rörelse. Det förhållandet att exempelvis ett antal passagerare i en buss under färden uppträder på sådant sätt att ordningen i eller utanför bussen störs kan därför aldrig i sig berättiga till slutsatsen att övriga passagerare i bussen ingår i en ordningsstörande folksamling. Det kan däremot i en sådan situation finnas anledning att överväga att ingripa mot de enskilda ordningsstörande personerna i bussen med stöd av 13 § PL. Det har emellertid inte framkommit att några sådana ordningsstörningar skulle ha förekommit vid det tillfälle som är föremål för granskning i detta ärende.

Som nyss har nämnts är den åtgärd som polisen kan vidta med stöd av 13 c § PL att *avvisa* eller *avlägsna* deltagarna i folksamlingen *från* det område eller utrymme där de *befinner sig*. Det kan emellertid i fråga om det här aktuella fallet konstateras dels att polisens ingripande inledningsvis innebar att bussen med passagerare *inte tilläts komma in* på motellets markområde, dels att det utrymme som passagerarna befann sig i vid tillfället utgjordes av bussen. Inte heller i detta hänseende överensstämmer således den föreliggande situationen med vad lagstiftaren har haft i tankarna vid tillkomsten av regleringen i 13 c § PL.

Det kan tilläggas att en för allmänheten öppen parkeringsplats i anslutning till ett motell inte skyddas av straffbestämmelsen om olaga intrång i 4 kap. 6 § andra stycket brottsbalken och att detsamma har ansetts gälla i fråga om en affärslokal dit allmänheten har fritt tillträde under dess öppethållande (NJA 1995 s. 84). Enbart den omständigheten att motellets ägare inte ville att bussen skulle stanna vid motellet kunde därför inte grunda någon rätt för polisen att ingripa mot vare sig bussens förare eller dess passagerare i syfte att förhindra ett sådant förfarande.

Jag kan mot den angivna bakgrunden inte finna annat än att det saknades rättsligt stöd för polisens inledande åtgärd att hindra bussen från att köra in på parkeringsplatsen. Den fråga som härefter uppkommer är om polisen hade stöd för att hindra passagerarna att lämna bussen efter det att denna hade tillåtits köra fram till en bränslepump samt därefter avvisa bussen med passagerare från platsen.

Det är uppenbart att busspassagerare efter att ha lämnat bussen kan komma att bilda en folksamling i den bemärkelse som jag har angett i det föregående. Reglerna i 13 c § PL tillåter emellertid inte att polisen i syfte att förhindra en befarad ordningsstörning vidtar åtgärder för att förhindra att en folksamling kommer till stånd. Regeln tillåter enligt sin ordalydelse endast ingripanden mot redan existerande folksamlingar.

För att man skall kunna ingripa mot en folksamling på grund av en befarad ordningsstörning krävs enligt 13 c § PL att denna genom sitt uppträdande utgör en omedelbar fara för den allmänna ordningen. Detta innebär att faran måste vara konkret och påtaglig. Såvitt gäller tillämpningen av 13 § PL har en persons blotta närvaro på en plats inte ansetts innebära en sådan konkret fara ens om det är känt att vederbörande brukar bråka och uppträda ordningsstörande (Berggren – Munck, Polislagen. En kommentar, tredje uppl. s. 95).

Som nyss har nämnts har det inte framkommit några uppgifter om att fotbollssupportrarna skulle ha uppträtt ordningsstörande medan de befann sig i

bussen. Hur de skulle ha uppträtt om de hade tillåtits lämna denna kan bara bli föremål för antaganden. Polismyndigheten har i remissvaret som enda grund för bedömningen att busspassagerarna utgjorde en omedelbar fara för den allmänna ordningen på platsen åberopat hur ett antal oidentifierade supportrar hade betett sig i anslutning till matchen i Göteborg. Det kan emellertid i detta hänseende konstateras dels att det inte fanns någon utredning som visade om någon eller några av dessa personer befann sig i den buss som stannade vid Nalles Motell, dels att ett ordningsstörande beteende flera timmar tidigare och på en helt annan plats inte utgör en sådan konkret indikation på omedelbar fara för den allmänna ordningen som åsyftas i 13 c § PL. Det är vidare uppenbart att inte heller det förhållandet att tre passagerare trots förbud lämnade bussen kan anses innebära att en folksamling genom sitt beteende utgjorde en omedelbar fara för den allmänna ordningen.

2000/01:JO1

Det kan av nu angivna skäl konstateras att också polisens handlande efter det att bussen hade tillåtits köra in på området saknade stöd i 13 c § PL.

Av vad som har sagts i det föregående framgår att inte heller 24 § PL var tillämplig vid tillfället. För att polismyndigheten med stöd av denna paragraf skall kunna förbjuda tillträde till ett visst område eller anvisa deltagare i en folksamling att följa viss väg krävs att det föreligger allvarliga störningar av den allmänna ordningen och säkerheten eller risk för sådana störningar samt att åtgärden är nödvändig för att ordningen eller säkerheten skall kunna upprätthållas. Också i detta fall måste risken vara konkret (prop. 1996/97:175 s. 82). Såvitt gäller befogenheten att anvisa väg tillkommer att det varken i lagtexten eller motivtexten finns någonting som tyder på att regeln i 24 § andra stycket PL skulle innefatta rätt att anvisa väg för fordon. Jag har i ett tidigare ärende behandlat frågan om de rättsliga förutsättningarna för att anvisa färdväg för fordon med fotbollssupportrar (JO 1993/94 s. 108 f.).

Jag övergår härefter till att behandla dokumentationen av ingripandet. Som framgår av redogörelsen för den rättsliga regleringen skall enligt 27 § PL protokoll föras över ett ingripande som innebär att någon avvisas, avlägsnas, omhändertas eller grips. I paragrafen anges sedan närmare vilka uppgifter som skall finnas i ett sådant protokoll.

I utredningen har inte framkommit något protokoll av det slag som avses i 27 § PL. Den enda dokumentation som finns är det ingripandemeddelande som har nämnts i det föregående. Av detta kan emellertid inte utläsas vilken befattningshavare vid polismyndigheten som fattade beslutet om ingripandet, och det har inte heller på ett fullständigt sätt angetts vilka polismän som medverkade vid detta. Vidare saknas en tillfredsställande redogörelse för skälen för ingripandet och för vad som i övrigt förekommit vid tillfället. Jag vill särskilt framhålla att det inte är tillräckligt att som grund för ett ingripande ange endast det lagrum som har tillämpats. Tiden för ingripandet framgår av ingripandemeddelandet, men det finns däremot inte några namnuppgifter avseende de personer som ingripandet riktat sig emot. Att man i ett fall som det här aktuella inte dokumenterar några namnuppgifter framstår emellertid som naturligt, eftersom det skulle innebära en betydande olägenhet för de personer som utsatts för ingripandet att stanna kvar på platsen i avvaktan på att polisen tar upp sådana uppgifter. Man måste emellertid då på

något annat tydligt sätt ange de personer som ingripandet riktats mot – t.ex. i 2000/01:JO1 ett fall som det här aktuella genom att ange bussens registreringsnummer och antalet passagerare – så att det i efterhand inte kan uppkomma någon oklarhet i detta hänseende.

Det kan sammanfattningsvis konstateras att den tillgängliga dokumentationen inte uppfyller de krav som polislagen uppställer.

Mina iakttagelser i detta ärende är av den arten att det finns anledning att fästa Justitiedepartementets uppmärksamhet på förhållandena. Jag överlämnar därför en kopia av beslutet dit. Jag överlämnar vidare en kopia av beslutet till justitietskottet för kännedom.

Fråga om rättshögheten 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

(Dnr 3240-1998)

Bakgrund

Den 27 augusti 1998 publicerades i Svenska Dagbladet en artikel om en "udda polismetod" som hade använts av Polismyndigheten i Stockholms län. Enligt artikeln hade myndigheten inköpt en motorcykel av märket Harley-Davidson, som var värd 177 000 kr, och ställt den på Hornsgatan i Stockholm som "lockbete", varefter motorcykeln hade tillgripits och gärningsmannen gripits efter en kort färd.

Med anledning av uppgifterna i artikeln beslutade *chefsJO Eklundh* att ta upp förhållandena till utredning i ett särskilt ärende.

Utredning

Polismyndighetens handlingar i ärenden – – – inforrades. Muntliga upplysningar inhämtades från polisöverintendent Leif Jennekvist.

Polismyndigheten anmodades härefter att inkomma med utredning och yttrande enligt följande.

Vilka överväganden gjordes inför köpet av motorcykeln? Var det förenligt med gällande bestämmelser att använda statens medel för att köpa in motorcykeln och använda den på det sätt som gjordes (jfr JO 1992/93 s. 192)?

Vilken bedömning gjordes av risken att förlora motorcykeln?

Vilka allmänna överväganden gjordes inför användningen av motorcykeln?

Vilka överväganden föregick beslutet att ställa ut motorcykeln på Vikingagatan den 30 juni och på Hornsgatan den 9 juli 1998 och vad var syftet med åtgärderna?

Myndigheten skulle vidare yttra sig och redovisa sin bedömning av det som hade kommit fram. Av yttrandet skulle bl.a. framgå om det var förenligt med 2 § 1 polislagen (1984:387) att använda motorcykeln på det sätt som gjorts.

Polismyndigheten i Stockholms län (länspolismästare Gunno Gunnmo) 2000/01:JO1 inkom med ett yttrande.

Härefter begärdes yttrande från Rikspolisstyrelsen och Riksåklagaren med utgångspunkt i de frågor som ställts till Polismyndigheten i Stockholms län.

Rikspolisstyrelsen (överdirektören Olof Egerstedt) och Riksåklagaren (biträdande riksåklagaren Solveig Riberdahl) inkom med yttranden.

Utredningens resultat

Genomgång av handlingar

Av en polisanmälan upprättad den 10 juli 1998 i ärende – – – och en promemoria upprättad samma dag av inspektören Anders Jarkell framgick bl.a. följande.

Inom ramen för en insats med anledning av stölder av motorcyklar av fabrikat Harley-Davidson (HD) parkerade polisen den 9 juli 1998 den i ärendet aktuella motorcykeln på Hornsgatan. Kl. 20.15 iaktogs J.P. när han färdades i en bil på Hornsgatan. Eftersom denne tidigare hade varit misstänkt för ”stöld av Harley Davidson”, bestämde man sig för att hålla honom under uppsikt. J.P. återkom kl. 21.40. Han gick ur bilen och fram till motorcykeln, där han stannade i ca 20 sekunder, varefter han körde från platsen i sin bil. Strax efter midnatt kom J.P. tillbaka. Han lyfte på motorcykelns låskätting och vred på styret, varefter han lämnade platsen. Vid 01.15-tiden återkom J.P. tillsammans med en annan person. Sedan också den andre personen hade undersökt motorcykeln, dröjde sig denne och J.P. kvar till dess två andra personer som befann sig i närheten hade försvunnit. De gick kl. 01.41 fram till motorcykeln och klippte av låskättingen med en bultsax, varefter de åkte därifrån i J.P:s bil. Kl. 01.47 gick J.P. fram till motorcykeln och tog bort kättingen. Kl. 01.55 var J.P. och hans kamrat tillbaka och bröt motorcykelns tändningslås, varefter de åter lämnade motorcykeln. En minut senare återkom J.P., varefter han startade motorcykeln och åkte från platsen. Anders Jarkell följde efter J.P. på motorcykel. När J.P. hade stannat på en grusplan ställde Anders Jarkell sin motorcykel så att de två cyklarna stod ”framhjul mot framhjul”. J.P. försökte då komma undan genom att köra från platsen. Anders Jarkell, som ansåg att det var stor risk att J.P. skulle komma undan tog ett språng över till den stulna motorcykeln men lyckades inte hålla sig kvar på denna. Samtidigt som Anders Jarkell tappade greppet om J.P. förlorade denne kontrollen över motorcykeln, som kolliderade med och skadade en parkerad bil. J.P. försvann springande från platsen och lyckades undkomma. Han anhölls i sin frånvaro den 10 juli 1998 och greps den 11 augusti samma år.

Enligt ett beslagsprotokoll upprättat den 10 juli 1998 kl. 04.25 togs en bil och fem bärbara datorer i beslag på den adress där försöket att gripa J.P. hade gjorts.

Polismyndighetens i Stockholms län yttrande (Gunno Gunnmo)

2000/01:JO1

I fråga om bakgrunden till och övervägandena inför köpet av motorcykeln anförde polismyndigheten i huvudsak följande. Antalet stölder av HD-motorcyklar hade ökat markant. Av de cyklar som stals under perioden 1995–1997 hade 80 stycken – eller 90 % – inte återfunnits vid tiden för de aktioner som är aktuella i ärendet. Den låga andelen återfunna HD-motorcyklar talade för att det var fråga om en organiserad brottslighet, och detta antagande stöddes av det förhållandet att ett antal av motorcyklarna hade återfunnits hos medlemmar av kriminella mc-gäng. Den aktion som är aktuell i ärendet medförde bl.a. att tre personbilar, fem bärbara datorer, åtta radioapparater och en cd-växlare togs i beslag. Vidare minskade efter aktionen antalet stölder av HD-motorcyklar med 74 %. Huvudskälet till inköpet av HD-motorcykeln var att denna skulle användas i spaningsverksamhet. Sådan användning som kom att äga rum på Hornsgatan var inte någonting som motiverade inköpet utan betraktades snarare som ”en välkommen bieffekt”. Inköpet av motorcykeln finansierades med medel som år 1998 hade ställts till polismyndighetens förfogande för bekämpandet av mc-brottslighet.

I polismyndighetens yttrande anfördes i övrigt följande.

Vilken bedömning gjordes inför risken att förlora motorcykeln?

I inledningsskedet av aktionen den 9 juli då de misstänkta första gången observerades på Hornsgatan bevakades motorcykeln av fem polismän, varav fyra förfogade över varsin personbil medan den femte innehade en spaningsmotorcykel. Vid tidpunkten för stölden deltog ytterligare 10 polismän i aktionen.

Vad beträffar risken att förlora motorcykeln fanns en omfattande beredskap av handlingsalternativ som var kopplade till olika möjliga händelseförlopp. Visserligen var syftet, om motorcykeln skulle komma att stjälas, med aktionen att söka följa efter motorcykeln till något garage för att där eventuellt kunna beslagta de redan stulna HD-motorcyklarna eller delar av dessa. Men om motorcykeln stulits på ett sådant sätt att det uppstått risk för att den skulle gå förlorad var direktiven till de närvarande polismännen att omedelbart ingripa på platsen för att förebygga detta.

Naturligtvis fanns en teoretisk risk att motorcykeln skulle gå förlorad vid aktionen men sannolikheten för detta bedömdes som mycket liten. I polisverksamhet uppstår dagligen situationer där statens tillgångar riskerar att delvis förlora sitt värde. Om enbart detta skulle få styra polisens val av metoder skulle effektiviteten i verksamheten minska markant. I förevarande fall är det de inblandade polismännens uppfattning att någon konkret risk för att motorcykeln skulle gå förlorad inte uppstod. Att man tvingades använda våld vid gripandet förändrar inte den bedömningen. Om motorcykeln gått förlorad hade statens tillgångar ändå inte minskat nämnvärt eftersom motorcykeln var stöldförsäkrad.

Vilka allmänna överväganden gjordes inför användningen av motorcykeln?

Behovsprincipen

De allmänna överväganden som gjordes utgick ifrån behovs- och proportionalitetsprincipen i 8 § polislagen (1984:387). När det gäller behovsprincipen kan konstateras att det innan aktionens genomförande hade bedrivits ett omfattande traditionellt spaningsarbete för att utreda HD-stölderna. Projektet

hade t.ex. kartlagt var de mest brottsaktiva motorcykeltjuvarna bodde och bevakat dessa intensivt under en längre period i hopp om att detta skulle leda till något garage där stulna motorcyklar förvarades. Metoden ledde inte till något resultat. En annan traditionell spaningsmetod som provades var att hårdbevaka de största infartslederna till de stadsdelar där stölderna var särskilt frekventa i syfte att upptäcka och följa efter när en känd motorcykeltjuv körde in i stadsdelen. T.ex. bevakades Södermalm och Vasastan i detta syfte, men också det utan framgång. De berörda polismännen hade således inga uppslag till hur de skulle lösa sin arbetsuppgift. Det var först när alla andra metoder och möjligheter var uttömda som det bestämdes att aktionen skulle genomföras som en sista utväg. 2000/01:JO1

Proportionalitetsprincipen

När det gäller aktionens förenlighet med proportionalitetsprincipen ställdes den kränkning som aktionen skulle kunna innebära mot syftet med denna. Syftet var som ovan nämnts att uppdaga och förhindra fortsatt grov, organiserad MC-relaterad brottslighet. Vid tidpunkten för aktionerna hade projektet i sin ärendebalans 80 st pågående förundersökningar avseende stulna, ej återfunna HD-motorcyklar. Inte i någon av dessa undersökningar fanns någon skäligen misstänkt person. Mot bakgrund av detta och att det var grov organiserad mc-relaterad brottslighet som var föremål för aktionen bedömdes denna metod inte stå i missförhållande till syftet.

Provokation

Allmänna överväganden gjordes också över huruvida aktionen kunde vara att anse som en provokation. I diskussionerna om detta togs hänsyn till att motorcykeln inte var någon exklusiv variant. Den hade inte någon lyxutrustning som väckte uppmärksamhet. Vidare var förutsättningen att motorcykeln skulle parkeras på en av Stockholms mest trafikerade och upplysta gator, Hornsgatan, vilket inte på något sätt skulle kunna anses underlätta en stöld. Med i bedömningen togs också att motorcykeln skulle låsas med ett kraftigt, av försäkringsbolagen godkänt lås. Det fanns således inget, varken med hänsyn till uppställningsplatsen, motorcykelns värde eller frekvensen av potentiella gärningsmän på platserna, som pekade på att den av polisen parkerade motorcykeln löpte en större risk att stjälas än andra fordon som parkerats i Stockholms innerstad.

Med utgångspunkt från detta gjordes bedömningen att polisen inte genom att parkera motorcykeln på de nämnda platserna kunde anses locka eller utmana någon att stjäla motorcykeln.

En annan fråga som hypotetiskt ställdes var om åtgärden, i fall den skulle komma att anses som provokation, var tillåten. I detta avseende gjordes bedömningen att åtgärden skulle bli att betrakta som en bevisprovokation eftersom åtgärden syftade till att skaffa bevis om redan begången brottslighet, d.v.s. bevis avseende någon eller några av de 80 uppklarade HD-stölderna.

Vilka överväganden föregick beslutet att ställa ut motorcykeln på Vikingagatan den 30 juni och på Hornsgatan den 9 juli och vad var syftet med åtgärderna?

Inför beslutet att parkera motorcykeln diskuterades vilka platser som det skulle kunna ske på. Det intresse som kom att styra var att platserna måste vara lämpliga ur spaningssynpunkt. Därför valdes två platser som var öppna för insyn och i och med detta också "lättspanade". Platserna valdes också för

att de var lämpliga att påbörja ett efterföljande ifrån såttillvida att antalet flyktvägar därifrån var begränsade. De möjliga flyktvägarna var därför lätta att förutse och en effektiv övervakning kunde därför ske om motorcykeln blev stulen. 2000/01:JO1

Ett annat övervägande som styrde valet av platser var att dessa inte skulle besitta egenskaper som i sig själv kunde locka eller utmana någon att stjäla motorcykeln. Detta intresse sammanföll naturligtvis med intresset av att platserna skulle vara lätta att överblicka.

Vad gäller valet av tidpunkterna så har dessa enbart motiverats av att projektet vid tillfällena haft möjlighet att samla tillräckligt med personal. Detta medförde att platserna och motorcykelns färd på ett tillfredsställande sätt kunde övervakas och att det förestående gripandet kunde säkerställas.

Syftet

Som nämnts i föregående svar fanns inom projektet starka misstankar om att det onormalt stora antalet stölder av HD-motorcyklar var en del av den grova, organiserade mc-relaterade brottsligheten som fått fäste i stockholmsområdet. Av de direktiv och beslut som styr medelsanvändningen för polismyndigheten hade klart framgått att denna form av brottslighet utgör ett allvarligt hot mot de grundvalar som vårt samhälle vilar på. Bekämpandet av dessa brott skulle därför ha högsta prioritet. Mot bakgrund av detta bedömdes det som nödvändigt att relativt snabbt komma till rätta med stölderna.

Som nämnts ovan fanns vid tidpunkten för aktionerna 80 st öppna förundersökningar avseende stulna, icke återfunna HD-motorcyklar. Dessa betingade var för sig ett värde mellan 100 och 200 tusen kronor. Flera av de stulna HD-motorcyklar som återfunnits var omidentifierade. Det fanns därför starka misstankar om att motorcyklarna en kort tid efter att de blivit stulna omidentifierades och plockades ner i något garage för att sedan transporteras vidare. Det bedömdes vara av yttersta vikt att identifiera detta eventuella garage och de personer som var delaktiga i den hanteringen för att sedan kunna gripa de personer som organiserade brottsligheten.

Det primära syftet med aktionen var dock att undersöka om några kända kriminellt brottsaktiva personer skulle visa intresse för den parkerade HD-motorcykeln. Om så visade sig vara fallet skulle dessa hårdbevakas under kvällen för att söka efter ledtrådar till de personer som organiserade brottsligheten.

Skulle motorcykeln komma att stjälas var tanken att motorcykeln skulle efterföljas till den lokal där det kunde tänkas att den skulle omidentifieras och plockas ned. Syftet var att i det eventuella garaget skaffa bevis om något eller några av de 80 ouppklarade brott som det ankom på projektet att utreda.

Polismyndighetens bedömning

Riksdag och regering har genom olika beslut meddelat att polismyndigheterna bl.a. skall prioritera bekämpandet av grov och organiserad brottslighet som utförs av s.k. outlaw-grupperingar eftersom dessa utgör ett angrepp på grundvalarna för samhället. För att kunna göra detta på ett effektivt sätt fick polismyndigheten 5 Mkr. extra i anslag. Den enda uttryckliga begränsningen av användningsområdet för detta engångsbelopp var att det inte fick användas som lönebelopp. Motsatsvis följer enligt myndighetens mening att pengarna var fria att användas till de saker som bäst främjade de uppsatta målen. Enligt de materiellt insatta polismännen var det som vid den tidpunkten bäst främjade bekämpandet av mc-relaterad brottslighet inköp av en HD-motorcykel. Polismyndigheten har vid en i efterhand gjord bedömning inte kunnat finna att de ansvariga polismännen i detta

avseende handlat i strid med någon föreskrift eller ens i övrigt förfarit 2000/01:JO1
olämpligt med hänsyn till vad anslaget på 5 Mkr. var avsett att användas till.

Risken att förlora motorcykeln

Vad gäller den bedömning som de ansvariga polismännen gjorde av risken att förlora motorcykeln så har myndigheten på grundval av det inhämtade underlaget inte kunnat finna anledning till negativ kritik. Polisverksamhet är riskabel p.g.a. dess innehåll. Det fanns i förevarande fall en teoretisk möjlighet att motorcykeln skulle kunna gå förlorad men såvitt myndigheten kunnat finna ut var denna risk ytterst liten. En annan sak är att som framgår av förundersökningsprotokollet våld användes vid gripandet.

Det är också att notera att även om det osannolika inträffat att motorcykeln gått förlorad så var denna stöldförsäkrad. Den största skada som staten kunnat drabbats av var således självriskdelen i försäkringen. Myndighetens bedömning är därför att risken för, och storleken av, den skada som skulle kunna uppkomma uppvägdes av syftet med aktionerna, d.v.s. att klara upp 80 st motorcykelstöldar.

Det är också myndighetens uppfattning att planeringen av aktionerna och personalresursen var sådana att de ansvariga polismännen måste anses ha vidtagit de lämpliga åtgärder som enligt 3 § förordning (1995:1300) om statliga myndigheters riskhantering krävs av en myndighet för att begränsa skador eller förluster.

Angående de överväganden som gjordes inför användningen av motorcykeln

Det är till att börja med polismyndighetens uppfattning att de vidtagna åtgärderna inte är sådana som medborgarna gentemot det allmänna är skyddade mot genom 2 kap. Regeringsformen ((RF). Åtgärden kan därför inte anses stå i strid med grundlagen. Det finns inte heller något annat uttryckligt förbud i författning mot den här typen av åtgärder.

Detta innebär emellertid inte nödvändigtvis att åtgärderna är tillåtna enligt gällande rätt. För detta krävs att åtgärderna är förenliga med de allmänna principerna för polisingripanden, behovs- och proportionalitetsprinciperna, som kommit till uttryck för i 8 § polislagen (1984:387). Det är mot bakgrund av dessa principer som lagligheten av vad som benämns okonventionella metoder skall bedömas. Om den vidtagna åtgärden skulle vara att anse som en okonventionell spaningsmetod ligger det närmast tillhands att betrakta den som en provokation.

Av de uppgifter som inhämtats framgår att det primära syftet med att parkera motorcykeln på platserna var att utröna om några kända kriminellt belastade personer skulle visa intresse för denna. Dessa personer skulle sedan bevakas för att söka efter information om den grova, organiserade brottslighet som antogs vara anledningen till att 80 st HD-motorcyklar inte kunnat återfinnas. Det framgår emellertid också av de inhämtade uppgifterna att de ansvariga polismännen inför åtgärderna haft vad som inom straffrätten kallas för eventuellt uppsåt i förhållande till att motorcykeln skulle kunna bli stulen. De insåg, även om det inte var det direkta uppsåtet, att motorcykeln kunde bli stulen men valde ändå att genomföra aktionen för att kunna återfinna de tidigare stulna HD-motorcyklarna.

Provokation?

Innan ett övervägande görs om det var fråga om en bevis- eller brottsprovokation måste en bedömning göras om åtgärderna överhuvudtaget kan anses falla in under begreppet provokation. Enligt förarbetena till polislagen

(SOU 1982:63 s 129) skall med provokation förstås när polisen i sitt brottsbekämpande arbete "...lockar eller utmanar någon till en handling som kan vara besvärande eller på annat sätt negativ för denne...". Enligt myndigheten kräver polisberedningens definition därmed att åtgärden i sig själv skall ha sådana egenskaper att den innebär en viss psykisk påverkan på en persons vilja att företa en viss handling. En liknande uppfattning synes Hans-Gunnar Axberger hävda i sin bok *Brottsprovokation* (Se s 59 f).

2000/01:JO1

I förevarande fall parkerade polisen den låsta motorcykeln på ett sådant sätt och med en sådan utrustning att den inte på något sätt blev mer lockande att stjäla än andra motorcyklar som parkerats i Stockholms innerstad. Åtgärden i sig själv kan därför inte ha utgjort ett psykiskt angrepp på någons vilja eller på annat sätt ha uppmuntrat till stöld. Åtgärden är därför enligt myndighetens sätt att se det inte tillräckligt provokativ för att inrymmas i polisberedningens definition. Visserligen hade som tidigare nämnts de ansvariga polismännen en form av eventuell uppsåt till att låta motorcykeln stjälas men för att bestämma om en viss åtgärd skall anses utgöra en provokation måste, för att återigen använda straffrättsliga termer, såväl de objektiva som de subjektiva rekvisiten vara uppfyllda. I förevarande fall kan de subjektiva rekvisiten sägas vara uppfyllda men inte de objektiva eftersom åtgärderna i sig själva, i ordens egentliga betydelse, inte kan anses ha lockat eller utmanat någon att företa viss handling.

Bevis- eller brottsprovokation

Om de vidtagna åtgärderna ändå, på grundval av rättskällor som myndigheten inte känner till, skulle bedömas som provokation vill myndigheten på hypotetisk grund yttra sig om huruvida åtgärden är att hänföra till bevis- eller brottsprovokation. Till att börja med kan konstateras att inte heller gränsdragningen mellan bevis- och brottsprovokation är tydlig. Vad som inte är en brottsprovokation är enligt rättspraxis en tillåten eller otillåten bevisprovokation. Vissa mer eller mindre diffusa riktlinjer för vad som kan betraktas som en tillåten bevisprovokation finns enligt myndigheten. Åtgärden på Hornsgatan måste för att kunna klassificeras som tillåten eller inte därför ställas mot dessa riktlinjer.

Det anses att det aldrig är tillåtet att provocera någon att begå brott som denne inte annars skulle ha begått (Se NJA 1951 s 111 och NJA 1985 s 552). Innebörden av detta är enligt Axberger (Se a.a. s 28) att det är "tillåtet att framkalla den individualiserade handlingen men inte att väcka en brottslig vilja". Som tidigare nämnts startades projektet därför att misstankar fanns om organiserade stölders av HD-motorcyklar. Inom en relativt kort period hade 80 st stulits. Gripandena ledde till att antalet stölders minskade markant. Det är därför troligt att de gripna deltagit i den organiserade stöldverksamheten, något som också styrktes av det stöldgods som återfanns. Vidare tydde de gripnas tillvägagångssätt och målmedvetenhet på att de utförde ett tydligt definierat uppdrag. Ingenting pekade på att tjuvarna själva skulle behålla motorcykeln. Med utgångspunkt från dessa omständigheter är det myndighetens uppfattning att de ansvariga polismännen genom åtgärden inte väckte någon brottslig vilja hos gärningsmännen utan endast framkallade den individualiserade handling som manifesterade viljan att stjäla en HD-motorcykel. Detta torde enligt gällande rätt vara tillåtet.

För att provokation skall vara tillåten krävs en stark misstanke om brott (Se bl.a. JK 1982 A 28). I förevarande fall förelåg 80 st uppklarade stölders. Vidare får provokation tillgripas endast vid grov brottslighet (Se bl.a. JO 1977/78 s. 105). Det torde med beaktande av rättspraxis inte råda någon tvekan om att de grova stölderna av motorcyklar som föranledde åtgärden kan läggas till grund för en provokation.

En ytterligare förutsättning för att åtgärden skall anses vara en tillåten provokation är att syftet inte kan uppnås med mindre ingripande metoder (Se

Prop. 1983/84:111 s 77). Som framgår under fråga 2a hade innan åtgärderna genomfördes ett antal traditionella spaningsmetoder prövats utan resultat. Utöver vad som anförts ovan om detta bör noteras att det är ytterst svårt att erhålla information om brottslighet som är relaterad till outlaw-grupperingar. Myndigheten har därför förståelse för att andra mer traditionella spaningsmetoder ansågs utsiktslösa.

2000/01:JO1

Vad gäller kravet att syftet med åtgärden skall uppväga det intresse som den eventuellt kränker gör myndigheten samma bedömning som de inblandade polismännen. Myndighetens uppfattning är således att det psykiska angrepp som åtgärden eventuellt innebar för de gripna vägdes upp av intresset att komma till rätta med de grova stölder som med stor sannolikhet kunde betecknas som grov organiserad mc-relaterad brottslighet.

Sammanfattningsvis kan sägas att det är myndighetens mening att den företagna åtgärden, om den nu skulle komma att bedömas som provokation, är att betrakta som en tillåten provokation med hänsyn till vad framförts ovan. Denna uppfattning stöds också av vad Axberger (Se a.a. s 30 f) skriver i sin bok om provokationer som riktar sig mot en obestämd grupp vilket var fallet i förevarande situation. Axberger anför att "Åtgärden är inte riktad mot någon viss person och den kränker därför inte någons integritet. Det saknas beaktansvärd risk för att annan än den hypotetiske adressaten som lockas till brott genom åtgärden. Den är vidare helt neutral... "Provokationen" är i detta fall en hypotes. Bekräftas denna kan åtgärden knappast kritiseras, bekräftas den inte är ingen skada skedd." Axberger tycker därför att "en rad omständigheter talar för denna typ av efterforskning måste tillåtas".

Åtgärdens förenlighet med 2 §, punkt 1, polislagen

I ett vidare perspektiv kan sägas att samtliga polisuppgifter eller i varje fall större delen därav har ett brottsförebyggande syfte. När det gäller avsikten med den konkreta bestämmelsen i 2 §, punkt 1, polislagen anförde polisberedningen (SOU 1982:63 s 145) dock att "Här åsyftas emellertid den brottsförebyggande verksamheten i egentlig mening d.v.s. sådan verksamhet som är riktad mot personer vilka inte är föremål för rättsväsendets åtgärder på grund av brott. Det gäller sålunda bl.a. den skolundervisning och den ungdomsverksamhet... som bl.a. syftar till att ge information till allmänheten om brottsrisker...".

Med utgångspunkt från dessa uttalanden från polisberedningen gör polismyndigheten bedömningen att de vid åtgärden närvarande polismännen inte handlat i strid med 2 § polislagen när de underlät att ingripa för att förhindra att motorcykeln stals. Det angivna lagrummet kan inte anses ta sikte på enskilda händelser där polisen har kontroll på situationen och dessutom planerar att omedelbart ingripa efter att brottet fullbordats.

Förhållandena vid aktionen var visserligen sådana att polismännen hade förebyggt stölden om de givit sig till känna på Hornsgatan. Men själva tanken med åtgärden var just att förebygga framtida grova, organiserade stölder genom att gripa gärningsmännen. Det är myndighetens uppfattning att polisen bäst förebygger brott genom att gripa de personer som inte på annat sätt kan förmås upphöra med sin brottsliga verksamhet.

Myndighetens uppfattning att det inte förelåg någon skyldighet enligt 2 § att förhindra stölden stöds i viss mån också av polisberedningens (SOU 1982:63 s 140) uttalande att det kan vara försvarligt "...att man vidtar åtgärder för att ett planerat brott skall fullbordas under sådana förhållanden att bevisning om detta säkras". Detta uttalande bygger enligt myndighetens mening på ett rättsläge som innebär att polisen i en sådan situation inte är skyldig att förhindra en förestående brottslig handling som man i viss utsträckning själv framkallat i ett vidare brottsförebyggande syfte.

I ett JK-ärende (JK-beslut 1988 s 92), som också kan tas till stöd för myndighetens uppfattning, klagade en medborgare på att polisen medvetet,

genom en kontrollerad leverans, låtit honom ta emot narkotika vilket han senare dömdes för. I beslutet anförde JK ingen kritik mot att polisen inte förhindrade att ett narkotikabrott fullbordades. I stället anförde JK att "Sammanfattningsvis anser jag att det var väl befogat att låta försändelsen lämnas ut till G men att som förutsättning härför bör ha gällt att ett ingripande mot G skulle ske omedelbart efter det att han kommit i besittning av narkotikan...". 2000/01:JO1

Polismyndighetens avslutande allmänna synpunkter

Som framgår av de bedömningar som förts fram ovan anser polismyndigheten inte att de inblandade polismännen handlat i strid med författning. För de okonventionella spaningsmetoderna finns emellertid ingen vägledande reglering. Rättsläget får därför anses som oklart i vissa avseenden. Utrymme för olika tolkningar finns.

2 kap RF ställer krav på stöd i lag för att husrannsakan, kroppsvisitation m.m. skall få vidtas. Motsvarande krav finns enligt gällande rätt inte när det gäller okonventionella metoder, t.ex. provokation, trots att dessa i vissa avseenden får anses kränka den personliga integriteten i större utsträckning än vad t.ex. en kroppsvisitation gör. En av grundvalarna för en rättsstat är att medborgarna skall känna rättssäkerhet vilket bl.a. ställer krav på förutsebarhet. En medborgare bör nämligen kunna förutse konsekvenserna av sitt handlande i förhållande till staten. Samma sak gäller polismän som myndighetsutövar. Detta krav på förutsebarhet tillgodoses inte av de beslut som meddelats av olika instanser. Det finns t.ex. inget beslut eller någon rättskälla som det med fog kan hänvisas till för att avgöra hur utmanande en åtgärd måste vara för att anses som en provokation.

De okonventionella spaningsmetoderna kan inte regleras i detalj. Däremot bör de riktlinjer som utkristalliserats i doktrinen komma till uttryck i lagtext. Myndigheten föreslår därför att Riksdagens Ombudsman lämnar över det kommande beslutet till justitiedepartementet med medföljande förslag att de okonventionella spaningsmetoderna med hänsyn till nämnda rättssäkerhetsaspekter regleras i lag.

Det skall i sammanhanget slutligen noteras att polismyndigheten i sina resonemang inte tagit hänsyn till hur Europakonventionen om de mänskliga fri- och rättigheterna påverkar tillåtligheten av dolda och okonventionella spaningsmetoder. Dessa överväganden bör ske inom ramen för ett lagstiftningsarbete.

Rikspolisstyrelsens yttrande (Olof Egerstedt)

I yttrandet anfördes följande vad gäller frågan om polismyndighetens förfarande utgjorde en provokation och om det i så fall var att anse som försvarligt.

Rikspolisstyrelsen noterar att de inblandade poliserna inför åtgärden – – – tagit under övervägande att motorcykeln skulle komma att tillgripas och att den brottsliga gärningen, tillgreppet, vid sådant förhållande inte omedelbart skulle avbrytas.

Med uttrycket provokation brukar man i detta sammanhang mena att Polisen i sitt brottsbekämpande arbete använder sig av metoden att locka eller utmana någon till en handling eller ett uttalande, som kan vara besvärande eller på annat sätt negativt för denne eller annan i dennes närhet. Den person mot vilken åtgärden riktas är oftast en för brott misstänkt person (prop. 1983/84:111 s. 45). Som provokation betraktas däremot inte en åtgärd som utgör endast ett neutralt svar på en gärningsmans egna initiativ.

Man brukar skilja på brottsprovokation och bevisprovokation. Med det förstnämnda avses ett agerande som syftar till att framkalla brott, medan en

bevisprovokation syftar till att få fram bevisning som kan knyta en misstänkt person till ett begånget brott. Även om åtgärden i fråga leder till att gärningsmannen förmås begå nya brott, bör det vara fråga om bevisprovokation, om syftet begränsar sig till att komma åt bevisning om ett begånget brott (Axberger, Brottsprovokation, s. 10 f.).

2000/01:JO1

Frågan om uppställningen av HD-motorcykeln över huvud taget är att anse som provokation bör enligt Rikspolisstyrelsens mening bedömas i ljuset av att det fanns en risk för att motorcykeln skulle komma att tillgripas, att ett försök härtill inte skulle avbrytas och att det fanns en omfattande beredskap för att ta upp ett efterföljande av tjuven. Det måste för de inblandade poliserna framstått som sannolikt att – för det fall den aktuella målgruppen, nämligen kända brottsaktiva personer, skulle visa intresse för motorcykeln – den skulle bli föremål för ett tillgrepp eller i vart fall ett försök därtill. Samtidigt bör, som polismyndigheten gjort, framhållas att motorcykeln inte på något sätt var mer lockande att stjäla än andra motorcyklar parkerade i Stockholm. Styrelsen gör med stöd av det anförda för sin del den bedömningen att omständigheterna sammantagna talar för att de åtgärder och det händelseförlopp som nu är föremål för granskning innefattar en provokation från polismyndighetens sida. Denna bedömning förändras inte av det förhållandet att det primära ändamålet med åtgärden förvisso var att endast spana på de personer som ägnade uppmärksamhet åt motorcykeln.

Med utgångspunkt i det nyss sagda skall härefter övervägas om provokationen var en tillåten sådan. Några särskilda författningsbestämmelser om Polisens användning av provokation finns inte. Emellertid skall de allmänna principer för polisingripanden som kommer till uttryck i 8 § polislagen (1984:387) alltid beaktas. Paragrafen stadgar att en polisman vid verkställandet av en tjänsteuppgift under iakttagande av vad som föreskrivs i lag eller annan författning skall ingripa på ett sätt som är försvarligt med hänsyn till åtgärdens syfte och övriga omständigheter.

I förarbetena till polislagen (SOU 1982:63 s. 129 ff. och prop. 1983/84:111 s. 44 ff.) behandlas frågan om s.k. okonventionella spaningsmetoder, till vilka provokation inte sällan brukar hänföras. 1981 års polisberedning har pekat på ett antal hållpunkter för bedömningen av om en viss spaningsmetod skall anses tillåten eller inte. Bland annat anges att Polisen aldrig bör få provocera eller på annat sätt förmå någon att inleda en brottslig aktivitet. Vidare bör Polisen aldrig av spaningsskäl få underlåta att vidta föreskrivna åtgärder mot brott eller mot en för brott misstänkt person (a. bet. s. 140 f.). Departementschefen ställde sig bakom de angivna hållpunkterna (a. prop. s. 48).

I den juridiska doktrinen sammanfattar Axberger (a.a. s. 36) förhållandena på följande sätt. Svensk rätt tillåter provokation som syftar till att få fram bevisning om redan fullbordad eller pågående brottslighet varom stark misstanke föreligger. Provokationen får avse framkallande av brottslig gärning, men avsikten får inte vara att talan skall föras angående denna gärning utan endast att den skall utgöra bevis om redan föreliggande brottslighet. Provokation får tillgripas endast då saken gäller grov brottslighet. Metoden skall användas restriktivt med iakttagande av behovs- och proportionalitetsprinciperna.

Vad gäller den aktuella användningen av HD-motorcykeln kan det till en början slås fast att ett stort antal HD-motorcyklar hade stulits och att det inte fanns någon misstänkt gärningsman. Det fanns alltså starka misstankar om gärningar som redan var för sig var att bedöma som grova stöldbrott. Den ouppklarade brottsligheten konstituerade sammantaget mot bakgrund härav grov och organiserad brottslighet i den mening som avses i föregående stycke. Härtill kommer att polismyndigheten utan framgång hade använt sig av ett antal traditionella spaningsmetoder innan nu aktuella åtgärder vidtogs. Det fanns med hänsyn härtill goda skäl att göra gällande att det åsyftade resultatet, dvs, att avslöja gärningsmännen, inte hade kunnat uppnås på annat

sätt än genom provokation. Förhållandena var enligt styrelsens uppfattning 2000/01:JO1 sådana att en sådan åtgärd därför kunde vara berättigad.

Som tidigare sagts är det inte tillåtet att provocera någon att begå ett brott som denne annars inte skulle ha begått. Även om polismyndigheten tog i beräkning att HD-motorcykeln skulle komma att tillgripas, var den primära avsikten med åtgärden inte att så skulle ske, utan fastmera att finna bevisning för redan begångna brott. Det kan visserligen inte förnekas att åtgärden att ställa upp motorcykeln på sätt som gjordes framkallade ett brott som annars inte skulle ha kommit till stånd, men så kan man ju säga om många händelser. Det måste dock, som polismyndigheten framhållit, tas i beaktande att åtgärden inte var riktad mot någon viss utpekad person. Åtgärden var vidare helt neutral. Det fanns inget särskilt lockande i själva situationen; motorcykeln som inte var av något exklusivt slag för att vara en HD-motorcykel var uppställd på en väl synlig plats i Stockholms innerstad och försedd med ett godkänt lås. Med hänvisning till det sagda finner Rikspolisstyrelsen att den av polismyndigheten valda metoden var försvarlig med hänsyn till åtgärdens syfte och övriga omständigheter.

Enligt förarbetena till polislagen bör beslut om provokation fattas av åklagare eller polisman i polischefsbeftattning. JO har för sin del uttalat att regleringen i 23 kap. 3 § första stycket rättegångsbalken i princip utesluter att ett beslut om bevisprovokation fattas av en polisman i polischefsbeftattning (se t.ex. JO 1997/98 s. 131).

Som Rikspolisstyrelsen ser saken bör beslut om provokation i regel fattas av åklagare efter ingående samråd med Polisen. Ett beslut om provokation måste regelmässigt föregås av grannliga överväganden. Härtill kommer att en provokationsåtgärd inte sällan torde komma att påverka den följande brottmålsprocessen. Detta sagt bl.a. mot bakgrund av att det kan göras gällande att sådana brott som provoceras fram i ett led inom ramen för en tillåten provokation inte bör föranleda lagföring (se Axberger a.a. s. 31 och 36). Det anförda utgör enligt styrelsen starka skäl för att åklagaren bör ha ett avgörande inflytande i frågan om provokativa åtgärder skall vidtas eller inte och hur de i så fall skall genomföras.

Såvitt Rikspolisstyrelsen kunnat finna ut av handlingarna har det sätt på vilken HD-motorcykeln kom att användas inte varit föremål för bedömning av åklagare. Anledningen härtill torde i och för sig stå att finna i den omständigheten att det var polismyndighetens uppfattning att åtgärden att ställa upp HD-motorcykeln på sätt som gjordes inte var att bedöma som någon provokation. Alldeles oavsett vilken inställning polismyndigheten hade i denna fråga borde polismyndigheten, enligt Rikspolisstyrelsens uppfattning, samrått med åklagare. Denna ståndpunkt får ytterligare stöd av att det synes ha föresvävat de inblandade poliserna att motorcykeln skulle komma att tillgripas. Det finns således anledning att kritisera förfarandet i denna del.

I fråga om förfarandets förenlighet med 2 § 1 polislagen anfördes följande.

Enligt 2 § 1 polislagen (1984:387) hör till Polisens uppgifter att förebygga brott och andra störningar av den allmänna ordningen eller säkerheten. Härmed åsyftas enligt lagens förarbeten den brottsförebyggande verksamheten i egentlig mening (prop. 1983/84:111 s. 56). I ljuset av bestämmelsens innehåll kan polismyndigheten möjligen kritiseras för att den inte förhindrade att HD-motorcykeln tillgreps.

När det gäller frågan om polismyndighetens åtgärder när händelseförloppet i samband med uppställningen på Hornsgatan kom till den punkten att en viss person genom sitt handlande manifesterade en vilja att tillgripa HD-motorcykeln, vill Rikspolisstyrelsen anför följande. Som polismyndigheten pekat på i sitt yttrande hade det varit möjligt att förhindra tillgreppet, om poliserna hade gett sig till känna på platsen. Emellertid fanns det i den aktuella situationen goda skäl för att uppskjuta ett ingripande. Detta sagt mot bakgrund av det tidigare redovisade övergripande syftet med uppställningen

av motorcykeln. Som 1981 års polisberedning gjort gällande (SOU 1982:63 s. 142) kan det ibland finnas skäl att dröja med ett ingripande i fråga om visst brott i syfte att inte störa spaning mot samma person i anledning av misstanke om annat grövre brott. En förutsättning härför är emellertid att det så långt som möjligt säkerställs att ingripandet kan ske vid ett senare tillfälle. Enligt styrelsens bedömning hade polismyndigheten vidtagit rimliga åtgärder för att så långt som möjligt säkerställa ett senare ingripande genom att inte mindre än 15 poliser hade till uppgift att direkt delta i den polisiära aktiviteten vid tidpunkten för tillgreppet. Härutöver fanns ytterligare resurser att tillgå inom ramen för den ordinarie utryckningsverksamheten.

Med beaktande av det sagda anser Rikspolisstyrelsen att det inte var oförenligt med 2 § 1 polislagen att inte omedelbart ingripa och förebygga tillgreppet av HD-motorcykeln.

I yttrandet anfördes avslutningsvis följande.

Enligt Rikspolisstyrelsens uppfattning väcker fall av nu behandlat slag frågan var gränserna går för Polisens spaningsmetoder. Provokation är, som nämnts i det föregående, en i författning oregerad sådan metod. Som styrelsen ser saken har det i detta fall varit fråga om kreativt polisarbete syftande till att knyta gärningsmän till allvarlig och svårutredd brottslighet. Oavsett hur saken skall bedömas finns det, som polismyndigheten pekat på, anledning att inom ramen för lagstiftningsarbetet närmare överväga var nämnda gränser skall gå.

Riksåklagarens yttrande (Solveig Riberdahl)

I yttrandet anfördes bl.a. följande.

Rättsläget

Frågan om tillåtlighet av provokativa åtgärder från de brottsbekämpande myndigheternas sida regleras inte i lag. Den har dock berörts i ärenden hos JO och i några rättsfall. Dessutom finns uttalanden i vissa lagförarbeten och doktrin. Sammanfattningsvis är den rådande uppfattningen att det under särskilda förutsättningar kan vara tillåtet att använda provokation om syftet är att få fram bevisning om pågående eller redan fullbordad brottslighet. Däremot anses det aldrig tillåtet att provocera någon att begå ett brott som denna annars aldrig hade begått. Med brott avses i detta sammanhang enligt doktrinen inte alltid en "individualiserad gärning som utgör brott" utan "brottslig gärning av viss typ". Det kan t.ex. vara tillåtet att provocera fram en enstaka försäljning av narkotika för att avslöja en omfattande narkotikahandel. Provokation får användas endast i fråga om allvarlig brottslighet eller när synnerlig anledning annars motiverar åtgärden. Provokation skall användas mycket restriktivt och med urskillning. Vid sidan av brottets svårhetsgrad måste hänsyn tas till misstankens styrka, åtgärdens art och det intrång som åtgärden kan antas medföra mot den som åtgärden riktas mot.

Sammanfattningsvis kan följande villkor ställas upp.

- * Stark misstanke om brott skall föreligga
 - * Provokation får endast tillgripas vid allvarlig brottslighet
 - * Behovs- och proportionalitetsprincipen skall beaktas
 - * Beslut att använda provokation skall fattas på chefsnivå
 - * Provokationsåtgärden måste dokumenteras noggrant
- (Se bl.a. JO 1997/98 s. 118 och där angiven litteratur och praxis)

Tilläggas kan att enligt svensk rätt den som provocerats att begå en viss gärning inte går fri från straffansvar för denna (NJA 1960 s. 522 och 1972 s. 625).

Synpunkter i detta ärende

2000/01:JO1

Den första frågan att ta ställning till är om det alls rör sig om en åtgärd som kan karaktäriseras som en provokation från polisens sida. Åtgärden riktade sig inte mot någon bestämd person. Motorcykeln försågs inte med någon särskilt stöldbegärlig utrustning och var dessutom utrustad med lås. Samtidigt framgår att det primära syftet var att få fram spaningsuppslag och att det dessutom fanns en beredskap för att ta upp ett förföljande om motorcykeln skulle komma att tillgripas. Syftet var således att motorcykeln på det ena eller andra sättet skulle fungera som ett lockbete. Jag delar mot den bakgrunden Rikspolisstyrelsens uppfattning att omständigheterna sammantaget talar för att åtgärden får beskrivas som en provokation. Enligt min mening kan det provokativa inslaget dock inte betecknas som särskilt framträdande.

Den andra frågan att besvara är om åtgärden var tillåten eller otillåten. Som jag nyss sagt anser jag inte att det provokativa momentet har varit särskilt markerat. Redan det talar för att åtgärden måste anses tillåten. En provokation är inte tillåten om syftet är att förmå någon att begå en gärning som denne annars inte skulle ha begått. Det står i och för sig klart att motorcykeln inte skulle ha stulits om den inte ställts upp på det sätt som skett. Men som Rikspolisstyrelsen berört gäller motsvarande i många fall; tillfället gör tjuven. Det bör också noteras att syftet i detta fall var att avslöja en pågående grov brottslighet. När det gäller gränsdragningen mellan otillåten brottsprovokation och tillåten bevisprovokation måste avgörande vikt fästas vid att åtgärden inte riktade sig mot någon bestämd person utan att den tvärtom var neutral och att motorcykeln inte ställts upp på ett sådant sätt att den skulle vara särskilt attraktiv eller lättåtkomlig. Mot den bakgrunden kan jag inte finna att åtgärden kan anses ha haft karaktär av otillåten brottsprovokation utan att den måste betecknas som en bevisprovokation av sådan art som i och för sig är tillåten.

Av intresse i detta fall är vidare det inledningsvis berörda kravet på att det skall finnas en stark misstanke om brott för att en provokation skall anses som en tillåten bevisprovokation och frågan vart en sådan misstanke i så fall skall vara riktad. Måste den starka misstanken avse en bestämd – identifierad eller oidentifierad – person eller kan den rikta sig mot en mer obestämd grupp? Enligt min uppfattning kan en provokativ åtgärd allmänt sett riktas mot en obestämd grupp utan att för den skall betraktas som otillåten, detta i synnerhet om den provokativa åtgärden – såsom i detta fall – är neutral och inte på något särskilt sätt kan anses locka till att begå brott.

Med hänsyn till vad som upplysts i ärendet kan jag inte finna annat än att de tidigare angivna villkoren i fråga om graden av misstanke och brottslighetens art varit uppfyllda. Även med hänsyn till behovs- och proportionalitetsprincipen har enligt min mening förutsättningar för att använda sig av bevisprovokation varit för handen.

Ett beslut om bevisprovokation bör fattas av åklagare efter samråd med polisen. Skälet till att beslutsrätten bör ligga hos åklagare är som Rikspolisstyrelsen anför bl.a. att en provokationsåtgärd i allmänhet påverkar den följande brottmålsprocessen. Beslutet bör vidare fattas på chefsnivå och dokumenteras. I detta fall har enligt vad som framkommit inte någon åklagare varit inblandad. På vilken nivå inom polisen som beslutet fattats är oklart. Det framgår inte heller såvitt jag kunnat finna vilken dokumentation som finns. I dessa hänseenden uppfyller åtgärden inte de krav som jag berört inledningsvis.

I fråga om åtgärdens förenlighet med 2 § 1 polislagen gör jag ingen annan bedömning än den som framgår av Rikspolisstyrelsens yttrande.

I ett beslut den 31 mars 2000 anförde *chefsJO Eklundh* följande.

Den rättsliga regleringen och uttalanden om rättsläget

2000/01:JO1

De grundläggande föreskrifterna om förundersökning finns i 23 kap. rättegångsbalken (RB). Förundersökning skall inledas så snart det på grund av angivelse eller av något annat skäl finns anledning att anta att ett brott som hör under allmänt åtal har förövats (1 §). 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 förebringas i ett sammanhang vid huvudförhandlingen (2 §).

En förundersökning inleds av polismyndigheten eller åklagaren. Om den har inletts av polismyndigheten och saken inte är av enkel beskaffenhet, skall ledningen övertas av åklagaren så snart någon skäligen kan misstänkas för brottet. Åklagaren skall också i andra fall överta ledningen när det är påkallat av särskilda skäl (3 § första stycket).

Allmänna regler om hur en förundersökning skall bedrivas finns i 4 §. Vid förundersökningen skall enligt detta lagrum inte bara de omständigheter, som talar emot den misstänkte, utan även de som är gynnsamma för honom beaktas och bevis, som är till hans förmån, tillvaratas. Vidare föreskrivs att undersökningen bör bedrivas så, att inte någon onödigt utsätts för misstanke eller får vidkännas kostnad eller olägenhet. Bestämmelser om förhör under förundersökning finns i 6–13 §§ och regler om inhämtande av yttrande från en sakkunnig i 14 §. Om användande av tvångsmedel under förundersökningen gäller vad som föreskrivs i 24–28 kap. RB (16 §). I övrigt saknas föreskrifter om vilka spanings- och utredningsmetoder som får användas under en förundersökning. I polisens brottsbekämpande verksamhet skall emellertid beaktas de allmänna principer som finns fastlagda i 8 § polislagen (1984:387) som har följande lydelse.

En polisman som har att verkställa en tjänsteuppgift skall 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 ej grundas enbart på bestämmelserna i första stycket.

Denna paragraf ger uttryck för legalitets-, ändamåls-, behovs- och proportionalitetsprinciperna.

Till polisens huvuduppgifter hör att förebygga brott (2 § 1 polislagen). Polisen har således skyldighet att ingripa mot brott och får inte, t.ex. av spaningsskäl, underlåta att vidta föreskrivna åtgärder mot brott eller mot en för brott misstänkt person. Som framgår av vad som sägs i det följande anses det däremot kunna godtas att man i vissa situationer av undantagskaraktär skjuter upp ett gripande, ett förhör eller någon annan sådan åtgärd.

Frågan om användning av provokation och andra s.k. okonventionella spaningsmetoder i den brottsbekämpande verksamheten behandlades av 1981 års polisberedning (SOU 1982:63) samt i den proposition med förslag till polislagen som grundades på Polisberedningens förslag (prop. 1983/84:111).

Frågan har vidare behandlats bl.a. av Hans-Gunnar Axberger (Brottsprovokation, 1989) och av Peter Fitger (Rättegångsbalken, del 2). 2000/01:JO1

Med *provokation* avses i det här aktuella sammanhanget ett handlande som innebär att polisen under en förundersökning lockar eller utmanar en person till en handling eller ett uttalande som kan vara besvärande eller på annat sätt ha en negativ innebörd för honom eller någon i hans närhet. Som provokation betraktas däremot inte en åtgärd som utgör endast ett neutralt svar på en gärningsmans egna initiativ (SOU 1982:63 s. 129 f. och Fitger, Rättegångsbalken del 2, s. 23:22).

Som har anförts i yttrandena i ärendet brukar man göra skillnad mellan brottsprovokation och bevisprovokation. Med *brottsprovokation* avses ett agerande från polisens sida som syftar till att framkalla brott, medan en *bevisprovokation* däremot syftar till att få fram bevisning för att styrka ett begånget brott om vilket det föreligger misstanke (Axberger, a.a., s. 10 f.). Brottsprovokation är aldrig tillåten, medan det däremot anses att bevisprovokation kan få användas under vissa förutsättningar.

I proposition 1983/84:111 uttalades bl.a. att polisen aldrig bör få begå en kriminaliserad handling för att kunna efterforska eller avslöja ett brott och att den inte heller bör få provocera eller annars förmå någon att inleda en brottslig aktivitet. Det uttalades vidare att polisen aldrig av spaningskäl får underlåta att vidta föreskrivna åtgärder mot brott eller mot en för brott misstänkt person, men att det är en annan sak att gripande, förhör och andra åtgärder ibland måste uppskjutas av sådana skäl. I propositionen framhölls vikten av att vidtagna åtgärder dokumenteras enligt gällande bestämmelser, och det uttalades också att beslut om sådana spanings- eller förundersökningsmetoder som avsågs i sammanhanget alltid bör fattas av åklagaren eller en polisman i polischefsbeftattning (s. 46 f.). Eftersom de nämnda principerna fick anses inrymmas i en allmän regel som gav uttryck för legalitets-, behovs- och proportionalitetsprinciperna, behövdes det enligt departementschefens uppfattning inte några särskilda regler i lag om s.k. okonventionella spaningsmetoder (s. 48 f.).

Jag har för egen del uttalat att ett beslut om provokation alltid skall fattas av åklagaren. Enligt min uppfattning följer detta av regeln i 23 kap. 3 § första stycket andra meningen RB att åklagaren, också när det inte finns någon som är skäligen misstänkt för brottet, skall överta ledningen av förundersökningen om det är påkallat av särskilda skäl (JO 1997/98 s. 118).

Vad gäller frågan om vilka krav som skall ställas på brottets svårhetsgrad och misstankens styrka för att provokation skall få tillgripas kan hänvisas till JO 1953 s. 163 och 1973 s. 91 f. samt till NJA 1953 s. 582. Som huvudregel anses gälla att det skall vara fråga om en stark misstanke om ett grovt brott. Av behovsprincipen anses vidare följa att det skall saknas alternativa, mindre ingripande tillvägagångssätt eller att de som finns redan har prövats utan framgång (Axberger, a.a., s. 34). Behovsprincipen innefattar vidare ett krav på att provokationen skall kunna antas leda till väsentliga och i utredningen användbara resultat (NJA 1953 s. 582; särskilt s. 589 f. och s. 593). Allmänt gäller att provokationsåtgärder måste användas med största restriktivitet och handhas med stor urskillning.

Vad gäller dokumentationen av vad som har förekommit vid en förundersökning finns bestämmelser i 23 kap. RB och i förundersökningskungörelsen (1947:948). Vid förundersökning skall protokoll föras över vad som har förekommit av betydelse för utredningen (23 kap. 21 § första stycket RB). Förundersökningsprotokollet skall avfattas så, att det ger en trogen bild av vad som förekommit vid förundersökningen av betydelse för målet (22 § förundersökningskungörelsen). JO har vid flera tillfällen betonat vikten av att förundersökningsprotokollet utformas i enlighet med dessa bestämmelser, bl.a. i JO 1964 s. 120 där följande anför.

2000/01:JO1

Det må därvid nämnas att ett noggrant förundersökningsprotokoll är av vikt icke endast för att registrera utredningsresultat och för att förbereda ett kommande brottmål utan även för kontroll att allt rätteligen tillgått under förundersökningen. Detta är av vikt för den enskildes rättssäkerhet men också för förundersökningspersonalen för det fall klagomål framställs mot denna.

Det är uppenbart att detta uttalande har giltighet också vad gäller användandet av s.k. okonventionella spaningsmetoder. Så t.ex. uttalade 1981 års polisberedning att stränga krav på dokumentation måste upprätthållas i dessa sammanhang (SOU 1982:63 s. 142). I promemorian RPS RAPPORT 1994:3 angående kontrollerade leveranser av narkotika m.m. uttalas att uppgifter om provokation endast undantagsvis torde sakna betydelse (s. 28).

Bedömning

Inledning

Detta ärende är föranlett av polisens åtgärd att den 9 juli 1998 ställa ut en Polismyndigheten i Stockholms län tillhörig motorcykel av fabrikat Harley-Davidson (HD) på Hornsgatan i Stockholm och därefter låta denna tillgripas av J.P. Skälen för inköpet av motorcykeln har redovisats i polismyndighetens yttrande i ärendet, och jag finner inte anledning att göra något uttalande i denna fråga. Jag kommer däremot att peka på de problem i rättsligt hänseende som kan uppkomma till följd av skador på eller vållade av ett polisen tillhörigt motorfordon som är försäkrat. I huvudsak kommer jag emellertid att uppehålla mig vid frågan om rättsenligheten av åtgärden att ställa ut motorcykeln på Hornsgatan och därefter låta den tillgripas på det sätt som skedde. Jag kommer vidare att något beröra dokumentationsfrågan.

Förfarandets rättsenlighet

Polismyndigheten har i sitt yttrande hävdade att åtgärden att ställa ut HD-motorcykeln på Hornsgatan inte utgjorde en provokation. Den har som skäl för denna ståndpunkt åberopat att det med hänsyn till uppställningsplatsen, motorcykelns värde, frekvensen av potentiella gärningsmän på platsen och det förhållandet att motorcykeln var låst med ett godkänt lås inte fanns någonting som pekade på att motorcykeln löpte en större risk att stjälas än andra fordon som parkerats i Stockholms innerstad.

Av polismyndighetens yttrande framgår emellertid också att åtgärden att ställa ut motorcykeln var ett led i utredningen av ett stort antal stölder av HD-motorcyklar och att polisen inte var främmande för att motorcykeln skulle kunna komma att tillgripas. Att man inte ansåg ett tillgrepp av motorcykeln vara osannolikt framgår redan av det förhållandet att fem polismän var avdelade för att bevaka motorcykeln under den tid som den stod på Hornsgatan och att ytterligare tio polismän deltog i aktionen. Man kan vidare, såväl av vad som sägs i yttrandet som av vad som framkommit om polisens passivitet vid tillgreppet och om polisens handlande i övrigt, dra den slutsatsen att ett tillgrepp av motorcykeln bedömdes som en ur brottsspaningssynpunkt önskvärd händelse. Det kan av dessa skäl inte råda något tvivel om att åtgärden att placera ut HD-motorcykeln på det sätt som skedde är att betrakta som en provokation. Jag delar således Rikspolisstyrelsens och Riksåklagarens uppfattning i detta hänseende.

2000/01:JO1

För att en provokation skall få genomföras krävs först och främst att det är fråga om en bevisprovokation. Syftet med åtgärden skall således vara att få fram bevisning om ett vid provokationstillfället redan begånget brott. Som exempel på en bevisprovokation kan nämnas att polisen uppträder som köpare av ett befintligt narkotikaparti för att få bevisning mot överlåtaren om innehav av partiet. Som tidigare har nämnts krävs det vidare att det är fråga om en stark misstanke om ett grovt brott samt att provokationen skall kunna antas leda till väsentliga och i utredningen användbara resultat. Med anledning av vad polismyndigheten har uttalat i sitt yttrande om att förfarandet med motorcykeln hade ett brottsförebyggande syfte, vill jag framhålla att det ligger i sakens natur att en bevisprovokation skall utgöra ett led i en brottsutredande verksamhet och att förfarandets eventuella effekter av allmänt brottsförebyggande slag inte kan tillmätas någon betydelse vid bedömningen av åtgärdens tillåtlighet.

Ett enstaka motorcykeltillgrepp kan inte anses vara ett brott av sådan art att det kan göra en provokationsåtgärd försvarlig. Polismyndigheten har emellertid uppgett att det vid tillfället fanns 80 öppna förundersökningar om stöld av HD-motorcyklar samt att det fanns anledning att tro att stölderna ingick i en organiserad brottslighet. Myndigheten har i detta hänseende särskilt pekat på det förhållandet att flera av de stulna HD-motorcyklarna var oidentifierade när de återfanns. Även om man naturligtvis inte kan utesluta att stölderna hade ett sådant samband med varandra som anges i yttrandet, kan det ifrågasättas om misstanken att det förhöll sig på detta sätt var så välunderbyggd att den hade den styrka som krävs för ett beslut om provokation.

Som nyss har nämnts fordras vidare, för att en provokation skall anses vara tillåten, att den kan antas leda till väsentliga och i utredningen användbara resultat. Antagandet att den person som eventuellt kunde komma att tillgripa den av polisen utställda HD-motorcykeln skulle leda polisen till en plats, där man kunde få bevisning om de tidigare HD-stölderna, får emellertid anses bygga mer på en förhoppning än på sakligt välgrundade överväganden. För att man skulle uppnå det åsyftade resultatet krävdes – förutom att stölderna verkligen hade ett samband med varandra – dels att också den aktuella motorcykeln tillgreps av någon som hade anknytning till den organisation

som stod bakom de tidigare brotten, dels att det på den plats till vilken man kunde följa motorcykeln fanns kvar bevisning om vilka personer som var ansvariga för den brottsliga verksamheten. Det finns i sistnämnda hänseende anledning att erinra om att polisens hypotes var att de stulna motorcyklarna omidentifierades och transporterades vidare redan kort tid efter det att de hade blivit stulna. Vad som sägs i polismyndighetens yttrande om att syftet med att följa efter motorcykeln, om den kom att stjälas, skulle vara att "skaffa bevis om något eller några" av de ouppklarade brotten tyder närmast på att man i själva verket inte hyste några större förhoppningar om möjligheterna att klara upp de tidigare stölderna genom förfarandet med motorcykeln.

2000/01:JO1

Man kan mot den här angivna bakgrunden konstatera att det enda polisen med någon grad av säkerhet kunde räkna med att vinna bevisning om genom att HD-motorcykeln tillgreps var tillgreppet av just den motorcykeln. Polisens förfarande med motorcykeln framstår i övrigt närmast som en spaningsåtgärd som kunde ge något slags utdelning – dock osäkert vilken – om man hade tur. Förfarandet har således stått i uppenbar strid med behovs- och proportionalitetsprinciperna. Det är därför inte ägnat att förvåna att det inte i något hänseende bidrog till att klara upp de tidigare stölderna av HD-motorcyklar.

Av det sagda följer att det inte fanns någon godtagbar grund för polisens åtgärd att, genom att uppskjuta ingripandet mot J.P., låta denne tillgripa motorcykeln på det sätt som skedde. Polismännen på platsen var i stället skyldiga att, i enlighet med vad som föreskrivs i 2 § 1 polislagen, ingripa i syfte att förebygga brott senast i samband med att låskättingen klipptes av.

Det kan – om man ser till det resultat av handlandet som kunde förväntas vid en sakligt välunderbyggd bedömning – sammanfattningsvis konstateras att polisens åtgärd att ställa ut HD-motorcykeln på Hornsgatan, i förening med underlåtenheten att ingripa innan J.P. hade hunnit avvika med motorcykeln, inte i någon nämnvärd mån skiljer sig från vad som brukar förstås med en brottsprovokation. Att polisen genom sitt förfarande råkade uppdaga annan brottslighet än den som hade föranlett förfarandet saknar härvid betydelse.

Av utredningen framgår att beslutet om provokationen fattades inom polismyndigheten. Som jag har framhållit i ett tidigare beslut (JO 1997/98 s. 118) skall ett sådant beslut alltid fattas av åklagare.

Risken för skador

Som har nämnts i det föregående får polisen aldrig av spaningsskäl underlåta att vidta föreskrivna åtgärder mot brott eller mot en för brott misstänkt person. Det har däremot ansetts vara tillåtet att polisen av sådana skäl skjuter upp åtgärder av detta slag. Uppenbart är emellertid att polisen därvid måste ha sådan kontroll över situationen att den inte förlorar möjligheten att vid lämplig tidpunkt vidta de åtgärder som krävs. Jag kan i detta hänseende hänvisa till uttalandet i promemorian RPS RAPPORT (1994:3) angående kontrollerade leveranser av narkotika m.m., att en sådan leverans förutsätter

att full kontroll över narkotikan kan upprätthållas hela vägen fram till mot- 2000/01:JO1
tagaren (s. 34 f.).

En betydelsefull aspekt på polisens handlande i det här aktuella fallet gäller risken för att motorcykeln skulle gå förlorad och risken för andra skador i samband med detta. Polismyndigheten har uppgett att risken för att motorcykeln skulle gå förlorad var ytterst liten, och den har vidare hänvisat till att motorcykeln var stödförsäkrad och att den största skada som staten kunde drabbas av därför var självriskdelen i försäkringen.

Sett mot bakgrund av det faktiska händelseförloppet framstår polismyndighetens uttalande som förvånande. Anders Jarkell, som på motorcykel följde efter J.P. sedan denne hade tillgripit HD-motorcykeln, uppger i sin promemoria att han gjorde den bedömningen att det var stor risk för att J.P. skulle komma undan med motorcykeln, och att detta förhindrades endast genom att Anders Jarkell kastade sig över till HD-motorcykeln och tog tag i J.P. Resultatet av detta handlande blev emellertid att J.P. förlorade kontrollen över motorcykeln, vilket i sin tur fick till följd att denna kolliderade med en parkerad bil som skadades. Vidare kunde Anders Jarkell inte hindra J.P. från att undkomma från platsen. Denne greps först en månad senare.

Det kan således riktas kritik mot det tillämpade förfarandet också på den grunden att polisen, efter det att man hade låtit J.P. tillgripa HD-motorcykeln, uppenbarligen inte hade den kontroll över situationen som är en grundläggande förutsättning för att det skall kunna anses vara tillåtet för polisen att skjuta upp ett ingripande med anledning av ett observerat brott. Det inträffade berättigar enligt min mening till slutsatsen att händelserna i själva verket hade kunnat utvecklas på ett betydligt allvarigare sätt än vad som faktiskt blev fallet. Om J.P. hade lyckats undkomma med motorcykeln från den plats där Anders Jarkell ingrep mot honom eller om han under färden dit hade observerat att polisen följde efter honom, hade resultatet exempelvis kunnat bli ett förföljande i hög fart i Stockholms innerstad med risk för såväl personskador som materiella skador.

Polismyndigheten har som nyss nämnts hänvisat till att motorcykeln var stödförsäkrad. Den omständigheten att man – i motsats till vad som normalt gäller i fråga om statens motordrivna fordon (jfr 3 § trafikskadelagen [1975:1410]) – låter försäkra ett polisen tillhörigt fordon kan emellertid komma att medföra särskilda problem i rättsligt hänseende. Av utredningen framgår inte om försäkringsgivaren i samband med att försäkringen tecknades upplystes om att avsikten var att motorcykeln bl.a. skulle användas som lockbete i polisiär brottsspaningsverksamhet på sådant sätt att den kunde bli stulen samt att det inte kunde utslutas att försöken att återta fordonet kunde medföra skador både på detta och på utomstående personer och dessas egendom. Allmänt kan emellertid sägas att det inte framstår som särskilt sannolikt att en försäkringsgivare med tillgång till sådan information skulle vara villig att på sedvanliga villkor ingå avtal om vare sig stödförsäkring eller trafikförsäkring avseende fordonet.

Jag finner inte skäl att närmare gå in på de tvistefrågor av rättslig art som kan uppkomma i situationer där ett fordon används på ett annat sätt än vad försäkringsgivaren rimligen har haft anledning att förmoda. Det finns emellertid anledning att här erinra om de bestämmelser av betydelse för

frågan som finns i lagen (1927:77) om försäkringsavtal och i konsumentförsäkringslagen (1980:38). Jag tänker här bl.a. på föreskrifterna om försäkringstagarens plikt att lämna upplysningar vid avtalets slutande respektive reglerna om nedsättning av försäkringsersättningen. Av särskilt intresse i det här aktuella sammanhanget är bestämmelserna om försäkringsfall som framkallas uppsåtligen eller genom vårdslöshet (18 § försäkringsavtalslagen och 32 § konsumentförsäkringslagen).

Det finns enligt min uppfattning anledning för Rikspolisstyrelsen att närmare överväga de frågor som jag nu har berört.

Dokumentationen

Som har sagts i det föregående måste varje provokationsåtgärd noggrant dokumenteras. Som Riksåklagaren har påpekat framgår det i förevarande fall inte av dokumentationen vem som fattat beslutet om åtgärden. I övrigt har förfarandet emellertid redovisats på ett tillfredsställande sätt i förundersökningsprotokollet.

Avslutning

Vad som i övrigt förevarit föranleder inte något uttalande från min sida. Ärendet avslutas med den kritik som ligger i det sagda.

”Snattefonen” – polisens användning av förenklad utredning vid butikssnatterier

(Dnr 4538-1998)

Bakgrund

En artikel i tidningen Svensk Polis (nr 11, 1998) innehöll bl.a. följande.

Snattarna får ”knäpp på näsan” omedelbart. Om polisen genomför s.k. förenklade utredningar (enligt RB 23:22 och 23:21 p. 3) av all vardagsbrottslighet i hela landet innebär detta på sikt att fler poliser kan komma ut på fältet och att färre ärenden behöver utredas av närpolisen (näpo) och dess kriminalavdelningar. I Helsingborg gör man så här. Då någon misstänkt, för t.ex. snatteri, upptäcks i en butik, ringer personalen upp den alltid bemannade ”snattofonen” på polisstationen. Polismannen tar upp anmälan, noterar alla fakta och inleder – via telefon – omedelbart förhör med den misstänkte. Allt redovisas genast i RAR (rationell anmälningsrutin), – – – Utredningen är därmed färdigställd och kan sedan skickas vidare till åklagare.

Med anledning av innehållet i tidningsartikeln beslutade *chefsJO Eklundh* att ta upp saken till utredning som ett initiativärende.

Utredningsåtgärder

Ärendet remitterades till Polismyndigheten i Skåne för upplysningar och yttrande om vilka överväganden som låg till grund för att regelmässigt

2000/01:JO1

tillämpa förenklad brottsutredning enligt 23 kap. 22 § rättegångsbalken (RB) 2000/01:JO1 i fråga om snatteribrott. Myndigheten anmodades vidare att redovisa den i artikeln beskrivna utredningsmetodens förenlighet med gällande bestämmelser om förundersökning. Härvid skulle beaktas bl.a. vad som föreskrivs i

- 24 kap. 7 § andra stycket RB angående överlämnande av den gripne till närmaste polisman,
- 24 kap. 7 § första stycket jämfört med 24 kap. 2 § första stycket 1 RB angående gripande av misstänkt vars identitet inte kunnat säkerställas,
- 23 kap. 8 § RB angående skyldighet att medfölja till förhör,
- 21 kap. 3 § första stycket RB om den misstänktes rätt att biträdas av försvarare,
- lagen (1964:167) om unga lagöverträdare, angående bl.a. underrättelse till vårdnadshavare och socialnämnd samt närvaro vid förhör med den unge (5, 6 och 7 §§), kvarhållande enligt 14 § samt överlämnande till polisman enligt 34 § första stycket och kvarhållande enligt paragrafens andra stycke.

Polismyndigheten (biträdande länspolismästaren Kjell Arne Eliasson) inkom med yttrande samt upplysningar.

Ärendet remitterades därefter till Rikspolisstyrelsen för yttrande över vad som framkommit. Yttrandet avgavs på Rikspolisstyrelsens vägnar av rikspolischefen Sten Heckscher.

Ärendet remitterades slutligen även till Riksåklagaren, som avgav ett yttrande genom biträdande riksåklagaren Solveig Riberdahl.

Utredningens resultat

Yttrandet från Polismyndigheten i Skåne (Kjell Arne Eliasson)

Innebörden av förenklad utredning, 23 kap. 22 § Rättegångsbalken (RB)

Tröskeln är låg i svensk rätt för när en förundersökning skall inledas. Det skall ske när det finns anledning anta att ett brott som hör under allmänt åtal har förövats. Ett beslut att inleda förundersökning åtföljs av en mängd rättsverkningar. Bland annat blir förfarandereglerna i 23 kap. RB och förundersökningskungörelsen (1947:948) tillämpliga.

I vissa situationer när en förundersökning normalt skall genomföras är det möjligt att använda ett enklare sätt för att genomföra utredningen. Enligt 23 kap. 22 § RB kan man avstå att genomföra en förundersökning om det ändå finns tillräckliga skäl för åtal, s.k. förenklad utredning.

Fördelarna med att använda 23 kap. 22 § RB ligger i det förenklade sättet. Ett formellt förundersökningsprotokoll behöver inte sättas upp, förhörsut-sagor kan antecknas på ett förenklat sätt, ingen formell misstankedelgivning behöver ske och reglerna om den misstänktes rätt att få del av utredningen behöver inte beaktas.

Det förenklade förfarandet tillämpas i mycket stor utsträckning i fråga om t.ex. trafikmål. Vid Polisområde Nordvästra Skåne används förenklad brottsutredning regelmässigt när förutsättningarna enligt regelverket är uppfyllda. Snatteri är ett sådant brott där det förenklade förfarandet ofta används. När föreläggande av ordningsbot utfärdas sker normalt endast kortfattade anteckningar på ordningsbotsblanketten. I andra fall där förenklad utredning används, redovisas ärendet till åklagaren enbart i form av en polisrapport eller en brottsanmälan ur RAR-systemet (Rationell Anmälan Rutin).

En annan form av förenklat förfarande i utredningshänseende är förfarandet enligt 23 kap. 21 § tredje stycket RB. Den utredningsformen innebär att RB:s förfaranderegler alltså gäller men att kravet på sättet för dokumentation i ett förundersökningsprotokoll ersätts av kortfattade anteckningar. 2000/01:JO1

Förenklad utredning av snatteri

Snatteri är ett brott där ett förenklat förfarande enligt 23 kap. 21 eller 22 §§ RB ofta kan användas.

Om man av något skäl inte kan tillämpa förenklad utredning och förundersökning har inletts skall den som är skäligen misstänkt för brott när han underrättas om misstanken även underrättas om rätten att redan under förundersökningen anlita biträde av försvarare (12 § förundersökningskungörelsen). Någon formell misstankedelgivning enligt 23 kap. 18 § RB behöver inte ske vid förenklad utredning enligt 23 kap. 22 § RB. Den misstänktes rätt att biträdas av försvarare enligt 21 kap. 3 § första stycket RB torde då inte vara tillämplig.

Vid användande av förenklad utredning enligt 23 kap. 22 § RB är inte förfarandereglerna i 23 kap. RB tillämpliga och således heller inte 23 kap. 8 § RB angående skyldighet att medfölja till förhör. Det kan vidare noteras att endast en polisman har rätt att tillämpa det senast angivna lagrummet. Det betyder att en butikskontrollants åtgärd att erbjuda en person ett besök på kontoret inte kan ses som någon uppmaning att medfölja till förhör. Syftet med ett sådant frivilligt besök är för övrigt att undvika onödigt exponering av den misstänkte.

Sker ett envarsgripande enligt 24 kap. 7 § andra stycket RB eller vidtas någon polisiär tvångsåtgärd innebär det att en förundersökning ska anses inledd. Vid envarsgripande ska polis tillkallas liksom t.ex. när den misstänkte är okänd och vägrar uppge namn och hemvist. Det kan då bli fråga om ett gripande enligt 24 kap. 7 § första stycket RB.

När det gäller lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare (LUL) och dess tillämplighet på ett förenklat förfarande enligt 23 kap. 21 eller 22 §§ RB gör polismyndigheten följande tolkning av regelverket.

När 23 kap. 21 § RB tillämpas är det utan tvekan så att bestämmelserna om förundersökning i RB och LUL gäller fullt ut. Den förenklade förundersökningen innebär ju endast att en förenkling av dokumentationen kan ske.

När det gäller 23 kap. 22 § RB är däremot regelverket i vissa avseenden inte helt klart.

Det finns inte något förbud i RB eller LUL att tillämpa förenklad utredning beträffande unga lagöverträdare. I LUL finns särskilda bestämmelser om handläggningen hos bl.a. polisen av ärenden om brott där den misstänkte inte har fyllt tjuogoett år. I övrigt gäller RB:s regler och andra bestämmelser. Frågan är om särreglerna beträffande förundersökning och åtalsprövning m.m. i LUL också gäller vid förenklad utredning enligt 23 kap. 22 § RB. I LUL under rubriken Förundersökning och åtalsprövning m.m. anges i vissa paragrafer uttryckligen "förundersökning". Detta torde medföra att dessa paragrafer i vart fall inte kan anses tillämpliga vid förenklad utredning. Men vad gäller då beträffande 5-7 §§ LUL som också finns intagna under rubriken Förundersökning och åtalsprövning m.m. men där det inte uttryckligen står "förundersökning" i respektive paragraf?

Till en början kan man konstatera att 5-7 §§ LUL synes språkligt uppbyggda på samma sätt som 23 kap. RB d.v.s. ordet förundersökning finns inte anggett i förhörparagraferna. Reglerna i LUL måste vidare ses som ett komplement till motsvarande generella reglering om förundersökning i RB. De regler om förhör som finns i 23 kap. RB gäller generellt vid förundersökning och särreglerna om förhör i 5-7 §§ i LUL kompletterar

således just dessa förhållningsregler i RB. Om lagstiftaren avsett att unga lagöverträdare inte fullt ut skulle kunna innefattas under förenklad utredning borde detta ha uttryckts antingen direkt i 23 kap. 22 § RB eller i LUL med en koppling till 23 kap. 22 § RB. Det kan vidare noteras att utvidgningen av tillämpningsområdet i 23 kap. 22 § RB genomfördes nästan samtidigt med förändringarna i 5–7 §§ i LUL. Det synes inte helt logiskt att genomföra en utökad förenkling samtidigt som man med tillämpning av det förenklade förfarandet skulle ställa utökade krav på föräldramedverkan enligt 5 § LUL till att gälla även t.ex. trafikbrott.

2000/01:JO1

Tillämpas förenklad utredning vid en trafikförseelse eller ett snatteri så bör följaktligen reglerna i 5–7 §§ LUL inte anses tillämpliga. Detta förhållande torde emellertid knappast utesluta att man inom t.ex. närpolisverksamheten i efterhand kontakter en ung person och håller ett frivilligt möte där även föräldrar och socialtjänsten kan medverka. Detta förhållningssätt kan snarare ses som en naturlig del av närpolisverksamheten.

Har ett gripande skett av en ung lagöverträdare ska 14 § LUL och 34 § LUL tillämpas. Ett gripande innebär ju, som tidigare nämnts, att en förundersökning ska anses inledd.

Snattefonen

Snattefonen innebär att det möjliggörs en omedelbar telefonkontakt mellan polisen och den misstänkte snattaren. Metoden innebär att ärendet ofta kan färdigställas direkt utan att polis behöver åka till platsen eller att någon behöver kontaktas i efterhand, s.k. omtagning av ärendet. Stor hänsyn tas till den misstänkte som slipper vänta på polis eller kontaktas igen i samma ärende.

Konferenstefonen är ett praktiskt sätt att kommunicera på och används även vid t.ex. vissa förhör i domstol. Även om föräldramedverkan inte anses vara något krav vid förenklad utredning enligt 23 kap. 22 § RB kan individualpreventiva effekter vinnas genom medverkan per telefon och bör därmed eftersträvas utan att hänsynsprincipen eftersätts.

Polismyndighetens bedömning

Vid Polisområde Nordvästra Skåne används förenklad utredning enligt 23 kap. 22 § RB när förutsättningarna enligt regelverket är uppfyllda. Anledningen är att man vill få till stånd en effektivare verksamhet. Metoden har också medfört att resurser har frigjorts för utredning av mer kvalificerade brott. Systemet med förenklad utredning och snattefonen har inte visat sig vara förenat med några olägenheter. Tvärtom är det en lösning som befrämjar snabbheten i förfarandet.

Om 23 kap. 22 § RB inte kan användas kan som regel förenklad förundersökning enligt 23 kap. 21 § RB tillämpas. Om 23 kap. 21 § tillämpas gäller bestämmelserna om förundersökning i RB och LUL fullt ut. Då skall socialnämnden genast underrättas enligt 6 § LUL och socialtjänsten beredas möjlighet att medverka enligt 7 § LUL i varje enskilt fall oavsett socialtjänstens uttalande om att man normalt inte kan medverka under dagtid. Handläggningsrutinen måste därför ändras för att uppfylla kraven i 7 § LUL.

För det fall, i motsats till polismyndighetens tolkning, LUL ska anses tillämplig även för förenklad utredning enligt 23 kap. 22 § RB måste handläggningsrutinen för dessa ärenden också ändras för att uppfylla kraven i LUL.

Yttrandet från Rikspolisstyrelsen (Sten Heckscher)

2000/01:JO1

Bakgrund

Vid Polisområde Nordvästra Skåne, Polismyndigheten i Skåne, utreddes tidigare snatteribrott i huvudsak enligt följande ordning.

När en butikskontrollant ertappade en person, som misstänktes för snatteri, bad kontrollanten den misstänkte, om denne erkände brottet, att följa med till butikens kontor. Om den misstänkte t.ex. bråkade, sprang från platsen med stöldgodset, vägrade uppge namn eller lämnade oriktiga uppgifter om namnet samt vid organiserade snatterier tillkallades polis. – På kontoret fick den misstänkte lämna ifrån sig tillgripna varor, identifiera sig och butikskontrollanten skrev en anmälan om brottet. När detta var klart lämnade den misstänkte kontoret och anmälan skickades till polismyndigheten.

När butikskontrollantens anmälan kom in till polismyndigheten registrerades den i RAR (Rationell Anmälnings Rutin) och därefter lämnades ärendet till stöldroteln för utredning. Utredaren vid stöldroteln genomförde i de flesta fallen förhören per telefon. Före förhöret kontrollerades den misstänktes identitet med hjälp av de dataregister som är tillgängliga för polisen. Om identiteten var oklar, genomfördes inget förhör per telefon.

För att förenkla och effektivisera utredningar av snatteribrott har vid Polisområde Nordvästra Skåne vid Polismyndigheten i Skåne numera införts en särskild metod enligt följande.

Om den misstänkte personen erkänner snatteriet, ombeds denne av butikskontrollanten att frivilligt följa med till butikens kontor. Butikskontrollanten frågar den misstänkte om denne är villig att förhöras av polisen per telefon. Vid ett jakande svar skall butikskontrollanten ringa polisen på ett särskilt telefonnummer, den s.k. snattefonen. Före telefonförhöret uppger butikskontrollanten för utredaren hos Polisen att den misstänkte personen är villig att förhöras per telefon. Vidare uppger butikskontrollanten omständigheterna vid brottet och den misstänktes namn. Innan förhöret påbörjas, kontrollerar utredaren hos polismyndigheten den misstänktes namn i de dataregister som Polisen har tillgång till. Därefter genomförs ett förhör. Om den misstänkte inte vill förhöras per telefon, genomförs inte något sådant förhör. Inte heller genomförs något telefonförhör, om identiteten är oklar.

Rikspolisstyrelsens bedömning av de frågor som ställs i remissen

Allmänna synpunkter

Rikspolisstyrelsen vill till en början framhålla vikten av att polisens brottsutredande verksamhet, med bibehållna krav på rättssäkerhet, effektiviseras i så stor utsträckning som möjligt. Det är angeläget att ta till vara på bl.a. möjligheterna att använda förenklade utredningsmetoder i form av förundersökningsanteckningar eller utredning utan förundersökning. Genom att använda förenklade metoder kan nämligen resurser frigöras för mer komplicerade brottsutredningar. Brottsutredningar avseende snatterier torde typiskt sett lämpa sig väl för förenklade metoder. Det utesluter naturligtvis inte att också snatteriärenden kan vara komplicerade och fordra andra arbetsmetoder. Styrelsen anser att förfarandet med snattefonen är ett bra exempel på ett rationellt arbetssätt och att detta snarare bör användas i fler än i färre ärenden.

Rikspolisstyrelsen är således av den uppfattningen att förfarandet med snattefonen bör kunna användas i stor utsträckning i brottsutredningar som avser snatteri – på sikt även i andra ärenden – och att det inte bör råda någon tvekan om att regelverket medger en sådan tillämpning. Som framgår av det följande anser styrelsen därför att det finns skäl att göra vissa justeringar i det gällande regelverket. Bestämmelsen i 24 kap. 7 § andra stycket RB kan sålunda i klargörande syfte behöva förädlas med ett tillägg av innebörd att ett

överlämnande av den gripne till närmaste polis inte behöver ske i sådana fall där snattefonförfarandet används. Det bör också göras sådana ändringar i lagen (1964:167) om unga lagöverträdare att det görs klart att förfarandet med snattefonen kan användas när det gäller unga som misstänks för snatteri. 2000/01:JO1

24 kap. 7 § andra stycket RB angående överlämnande av den gripne till närmaste polisman

Förfarandet med den s.k. snattefonen innebär att en person, som ertappats för snatteri, genom en butikskontrollants försorg förhörs per telefon av en utredare hos polisen. Det sker således inte något fysiskt överlämnande av den misstänkte till en polisman. Den misstänkte medverkar frivilligt.

Frågan om butikskontrollanters ingripande mot misstänkta snattare, dvs. att den ertappade ombeds att följa med till butikens kontor eller dyl. och där lämna ifrån sig tillgripna varor samt uppge och styrka sin identitet, har bl.a. behandlats i Stöldutredningens betänkande Stöld i butik (SOU 1982:39). Härvid fann utredningen (betänkandet s. 253 ff.) att förfarandet inte är otillåtet och inte heller är att anse som något frihetsberövande eller gripande i rättegångsbalkens mening. För det fall denna bedömning skulle sättas i fråga, bör i 24 kap. 7 § RB uttryckligen anges att ett överlämnande inte behöver ske, om den misstänkte i annan ordning omedelbart kan förhöras av polis med anledning av det misstänkta brottet.

För det fall ett gripande enligt 24 kap. 7 § andra stycket RB anses vara för handen vill styrelsen framhålla att förfarandet med snattefonen tar mycket kort tid i anspråk. När förhöret avslutats bör därför kravet på ett skyndsamt överlämnande till närmaste polisman inte anses vara åsidosatt. Det bör enligt styrelsens mening inte komma i fråga att i det skedet låta ett formellt frigivande försenas genom att ställa krav på att den som skall friges måste invänta polis enbart av den anledningen att gripandet skall kunna hävas. Av betydelse är också att förfarandet med snattefonen ligger väl i linje med proportionalitetsprincipen, dvs. att minsta möjliga tvång skall användas för att nå det avsedda syftet. Styrelsen anser mot denna bakgrund att förfarandet – ens om det skulle anses rymma ett formellt gripande – inte bör anses stå i strid med bestämmelsen i 24 kap. 7 § andra stycket RB.

24 kap. 7 § första stycket jämförd med 2 § första stycket 1 punkten RB, angående gripande av misstänkt vars identitet inte kunnat säkerställas

Av redovisningen i ärendet från Polisområde Nordvästra Skåne framgår att rutinen med snattefonen inte tillämpas när den misstänkte inte kan identifieras, vägrar att uppge namn eller lämnar osanna uppgifter om namn eller när den gripne saknar hemvist i riket. I dessa fall tillkallas i stället polis, som tar med den misstänkte till polisstationen för identifiering och förhör.

Rikspolisstyrelsen anser, i likhet med polismyndigheten, att förfarandet med snattefonen inte bör tillämpas i de nu angivna fallen.

23 kap. 8 § RB angående skyldighet att medfölja till förhör

I 23 kap. 8 § första stycket RB föreskrivs att den som befinner sig på den plats där ett brott förövas är skyldig att på tillsägelse av en polisman följa med till ett förhör som hålls omedelbart därefter. Vägrar han utan giltig orsak, får polismannen enligt bestämmelsen ta med honom till förhöret.

Bestämmelsen ger uttryckligt stöd för polis att vidta denna åtgärd i brottsutredande syfte redan innan en förundersökning hunnit inledas (se prop. 1994/95:23 Ett effektivare brottmålsförfarande, s. 79).

Rikspolisstyrelsen konstaterar att förfarandet i snattefonfallen inte skiljer sig från vad som annars tillämpas vid snatterier, dvs. den misstänkte ombeds att följa med till ett kontor eller dyl. bl.a. för att undvika att han eller hon onödigt uppmärksammas. Det är först på kontoret som det aktualiseras om snattefonförfarandet skall tillämpas. Rikspolisstyrelsen kan alltså inte finna att förfarandet strider mot bestämmelsen i 23 kap. 8 § RB. 2000/01:JO1

21 kap. 3 § första stycket RB om den misstänktes rätt att biträdas av försvarare

Förfarandet med snattefonen förutsätter att den misstänkte frivilligt underkastar sig telefonförhöret. När den misstänkte begär att biträdas av försvarare bör därför – enligt Rikspolisstyrelsens uppfattning – förfarandet med snattefonen inte användas.

Lagen (1964:167) om unga lagöverträdare, angående bl.a. underrättelse till vårdnadshavare och socialnämnd samt närvaro vid förhör med den unge (5, 6 och 7 §§), kvarhållande enligt 14 § samt överlämnande till polisman enligt 34 § första stycket och kvarhållande enligt paragrafens andra stycke

Enligt Rikspolisstyrelsens uppfattning torde det endast i begränsad omfattning vara möjligt att uppfylla de krav på brottsutredningen som anges i rubricerade bestämmelser vid förfarandet med snattefonen.

Rikspolisstyrelsen vill tillägga att också ingripanden mot denna kategori av personer bör kunna ske så effektivt och skyndsamt som möjligt och under minsta möjliga tvång. Med hänsyn härtill anser Rikspolisstyrelsen att angivna bestämmelser bör ändras så att förfarandet med snattefonen även kan tillämpas när det gäller unga som misstänks för snatteri.

Yttrandet från Riksåklagaren (Solveig Riberdahl)

Inledning

Samhällets resurser räcker inte till för att beivra alla brott som begås. Detta är inte något nytt utan så har förhållandena varit under många år. Frågan har varit föremål för överväganden i olika sammanhang. Bl.a. har den behandlats av Åklagarutredningen i betänkandet (SOU 1992:61) Ett reformerat åklagarväsende och i regeringens proposition 1994/95:23. Förslagen som syftade till att effektivisera brottsbekämpningen ledde till att det kriminaliserade området begränsades i vissa hänseenden och handlägningsformerna för utredning av brott förenklades. Ett exempel på det senare är ändringarna av bestämmelserna i 23 kap. 22 § rättegångsbalken som trädde i kraft den 1 april 1995.

Enligt dessa bestämmelser i den lydelse de nu har kan förundersökning underlätas och ersättas av en förenklad utredning om det finns tillräckliga skäl för åtal. Tidigare kunde förfarandet tillämpas endast då ärendet avsåg brott för vilket annan påföljd än böter inte kunde följa. Lagrummet kan efter ändringen tillämpas på ärenden som avser brott där fängelse visserligen ingår i straffskalan men som i det enskilda fallet inte kan antas föranleda annan påföljd än böter. Genom ändringen blev det sålunda möjligt att under vissa förutsättningar redovisa snatterier på ett förenklat sätt utan att genomföra en förundersökning.

Under 1997 anmäldes drygt 65.000 brott som rörde stöld eller snatteri i butik. Merparten av dessa anmälningar avsåg gärningar som var att rubricera som snatteri. Ärendena är vanligtvis av enkel karaktär och förfaringssättet oftast likartat men ärendena förekommer i stor mängd.

De brottsutredande myndigheterna – polis och åklagare – strävar 2000/01:JO1 naturligen efter att inom ramen för gällande lag och med iakttagande av de rättssäkerhetsgarantier som finns inbyggda i vårt rättsliga system använda de resurser som står till buds på ett effektivt och rationellt sätt. Genom att förenkla handläggningen av mängdbrottslighet såsom snatterier frigörs resurser till andra uppgifter vilket givetvis är fördelaktigt med utgångspunkt från ett helhetsperspektiv på brottsbekämpningen. Förenklingen får givetvis inte innebära att viktiga rättssäkerhetsgarantier sätts ur spel.

En omständighet som också måste beaktas är att samhällets reaktion på ett begånget brott inte bör dröja alltför lång tid bl.a. för att effekten av samhällets reaktion rent allmänt inte skall urholkas. Det är också i den enskildes intresse att han får sin sak utredd och prövad inom rimlig tid.

Överlämnande av den gripne till närmaste polisman enligt 24 kap 7 §, andra st rättegångsbalken

Enligt 24 kap 7 § 2 st RB får envar gripa en person som har begått ett brott, på vilket fängelse kan följa, och som påträffas på bar gärning eller flyende fot. Den gripne skall sedan skyndsamt överlämnas till polisen.

Frågan om en butikskontrollants ingripande mot en misstänkt skall betraktas som ett envarsgripande och då särskilt vad det innebär när en misstänkt ombeds att följa med till butikens kontor har behandlats i flera sammanhang. 1968 års brottmålsutredning uttalade i sitt betänkande (SOU 1971:10 s. 111), Snatteri, att ett ingripande som sker mot en misstänkt, då kontrollanten ber denne följa med till företagets kontor för närmare utredning, inte formellt torde betraktas som ett gripande i rättegångsbalkens mening.

Justitiekanslern hade en annan uppfattning och ansåg i en skrivelse den 19 februari 1980 att, oavsett hur gripandet genomfördes, det var fråga om ett frihetsberövande, även om detta var kortvarigt, och att det därmed hade karaktären av ett straffprocessuellt tvångsmedel. Det saknades enligt Justitiekanslern avgörande betydelse om den misstänkte frivilligt underkastade sig ingripandet eller inte. Stöldutredningen diskuterade i sitt betänkande (SOU 1982:39 s. 246 ff), Stöld i butik, de uppfattningar som redovisats av Brottmålsutredningen och Justitiekanslern och kom för sin del till den slutsatsen att ingripande mot misstänkta av butiks- eller bevakningspersonal inte omedelbart var att betrakta som gripande eller annat frihetsberövande som avsågs i 24 kap 7 § 2 st RB utan såg det som ett led i målsägandens laga rätt att återta godset. Utredningen ansåg även att den praxis som utbildats i samband med ingripanden vid butikstillgrepp väl svarade mot vad som var försvarbart och rimligt i förhållandet mellan butikerna och dem som ertappats med snatteri. Också departementschefen uttalade sig i ett lagstiftningsärende i frågan och delade uppfattningen att ingripandet inte var att anse som ett gripande i rättegångsbalkens mening (se prop. 1983/84:187 s. 27).

Jag delar den uppfattning som kommit till uttryck i stöldutredningens betänkande och i den nyss nämnda propositionen. Även om måttet av frivillighet i den uppkomna situationen måhända inte är särskilt stort, så har den misstänkte dock vissa faktiska valmöjligheter. Han kan givetvis vägra att följa med vilket vanligen får till följd att polis kallas till platsen. Något reellt tvång utövas i det skedet inte mot den misstänkte. Försöker han ta sig från platsen blir situationen en annan och då finns utrymme för ett envarsgripande.

En tillkommande omständighet är här att den misstänkte nu också erbjuds att omedelbart höras av polis per telefon. Stöldutredningen uttalade i sitt betänkande (s. 256) att en fråga om brott erkännes eller förnekas måste te sig naturlig och vara ett led i målsägandens bedömning om det inträffade bör medföra någon ytterligare åtgärd utöver återtagandet av godset. Dock ansåg

utredningen att något förhör med den misstänkte inte fick hållas, eftersom ett sådant inte kunde ses som något normalt led i förhållandet mellan affären och den misstänkte. 2000/01:JO1

Något gripande har enligt min mening inte skett genom att den misstänkte ombeds följa med till kontoret och tillfrågas om han erkänner eller förnekar. Den omständigheten att den misstänkte erbjuds möjligheten att omedelbart förhöras av polis – ett erbjudande som han enligt vad som uppges kan avböja – förändrar enligt min uppfattning inte bedömningen av ingripandets rättsliga karaktär. Något skyndsamt överlämnande på sätt som föreskrivs i 24 kap 7 § 2 st RB blir med den bedömningen således inte aktuellt.

Gripande av misstänkt vars identitet inte kunnat säkerställas – 24 kap 7 § 1 st jämförd med 24 kap 2 § 1 st rättegångsbalken

En polis får i brådskande fall gripa en person även utan anhållningsbeslut, om det finns skäl att anhålla honom, 24 kap. 7 § 1 st RB. Reglerna om anhållande anknyter till reglerna om häktning, varför ett beslut om gripande grundas på en bedömning om det föreligger häktningsskäl.

Den som på sannolika skäl är misstänkt för ett brott får häktas oberoende av brottets beskaffenhet om han är okänd och vägrar att uppge namn och hemvist eller om hans uppgift om detta kan antas vara osann, 24 kap 2 § 1 st 1p RB. Departementschefen har uttalat att tillämpningen av denna häktningsregel borde återhållsamt och med allt större restriktivitet ju lindrigare brott det är fråga om (Prop. 1986/87:112 s. 32). Därutöver gäller proportionalitetsprincipen som innebär att häktning endast får ske om skälen för åtgärden uppväger det intrång eller men i övrigt som åtgärden innebär för den misstänkte eller för något annat motstående intresse, 24 kap 1 § 3 st RB.

Enligt vad som framgår av polisens yttranden tillämpas inte förfarandet med "snattefon" när den misstänkte inte kan identifieras, vägrar att uppge sitt namn eller lämnar osanna uppgifter om namn eller när den gripne saknar hemvist i riket. I dessa situationer liksom i vissa andra situationer kallas polis till platsen. Jag delar uppfattningen att förfarandet med "snattefon" inte bör användas i dessa fall.

Skyldighet att medfölja till förhör enligt 23 kap 8 § rättegångsbalken

På tillsägelse av en polisman är den som befinner sig på en plats där ett brott förövas, skyldig att följa med på förhör som skall hållas omedelbart därefter. Om personen vägrar får polisen ta med honom till förhöret, 23 kap 8 § 1 st RB. Enligt sista stycket samma paragraf gäller detta även innan förundersökning har hunnit inledas (prop 1994/95:23 s. 79). Vid tillämpandet av bestämmelsen är befogenheten för en polisman att tillgripa tvång begränsad såväl i tiden som i rummet. Polismannen måste komma till brottsplatsen i nära anslutning till att brottet begås (prop 1990/91:129 s. 12) och tiden får inte överstiga mer än 10 minuter (JO 1967 s. 153). Vidare tar bestämmelsen enbart sikte på området alldeles intill brottsplatsen (JO 1969 s. 89–92 och JO 1985/86 s. 112).

Bestämmelserna i 23 kap 8 § ger en polisman lagliga möjligheter att om saken inte kan klaras ut på brottsplatsen anmoda den som befinner sig där att följa med till förhör. Vägrar den som anmodas kan polisen ta med sig den som vägrat med tvång. Att en person tas med till förhör innebär inte att förundersökning skall anses inledd.

Förfarandet att använda "snattefon" bygger som jag ser det på att den som ertappas frivilligt följer med butikskontrollanten in på kontoret. Någon skyldighet för den misstänkte att följa med finns inte. Först på kontoret erbjuds den misstänkte ett förhör, ett erbjudande som denne enligt vad som

uppgivits kan avböja. Jag kan inte finna att förfarandet med ”snattefon” står i strid med bestämmelserna i 23 kap 8 §. 2000/01:JO1

Misstänktes rätt att biträdas av försvarare, 21 kap 3 § 1 st rättegångsbalken

Den som är misstänkt för brott har vid talans förberedande och utförande rätt att anlita en försvarare som biträde, 21 kap 3 § 1 st RB. Rätten är ovillkorlig och gäller alla brott. Rättigheten gäller även om den misstänkte inte har delgivits misstanke om brott och oavsett om utredningen är en förundersökning eller en utredning enligt 23 kap 22 RB.

I samband med att den som skäligen misstänks för brott underrättas om misstanken, skall han också underrättas om sin rätt till biträde av en försvarare redan under förundersökningen, 12 § FUK.

Skillnaderna mellan förundersökningsförfarandet och det förenklade utredningsförfarandet enligt 23 kap 22 § rättegångsbalken är inte särskilt dramatiska. Departementschefen uttalade i ett lagstiftningsärende (prop 1969:114 s. 33 ff) att de allmänna bestämmelserna om förundersökning bör tillämpas analogt vid utredningar enligt 23 kap 22 § RB. Förundersökningsprotokoll behöver dock inte upprättas och inte heller behöver den misstänkte formellt underrättas om misstanke eller delges utredningen enligt bestämmelserna i 23 kap 18 § RB (se prop 1994/95:23 s 75).

Enligt min mening måste som jag nyss sagt bestämmelsen i 21 kap 3 § RB iaktas också när utredningen sker enligt det förenklade förfarandet i 23 kap 22 § RB. Om den misstänkte önskar försvarare anser jag att förfarandet med ”snattefon” inte bör användas.

Unga lagöverträdare – 5, 6 och 7 §§, 14 § samt 34 § 1 och 2 st lagen (1964:167) om unga lagöverträdare

Om någon som inte har fyllt 18 år är skäligen misstänkt för brott, skall vårdnadshavaren eller annan som svarar för den unges vård och uppfostran omedelbart underrättas samt kallas till förhör som hålls med den unge, om detta inte är till men för utredningen eller olämpligt av andra skäl, 5 § LUL. Det uppställs inget krav på att vårdnadshavaren måste delta i förhöret. Om förhöret måste ske omedelbart och förälder ej kan nås kan underrättelsen underlåtas. Om förhör ska hållas med barn vars ålder understiger 15 år kan det endast ske efter medgivande av förundersökningsledaren. Gäller misstanken brott på vilket fängelse kan följa skall också socialnämnden omedelbart underrättas, 6 § LUL. Om förhör hålls med den underåriga skall företrädare för socialnämnden närvara om det är möjligt och kan ske utan men för utredningen, 7 § LUL.

Har någon som inte fyllt 18 år gripits och beslutar åklagaren att inte anhålla honom trots att han fortfarande är skäligen misstänkt för brott, får polismyndigheten hålla honom kvar för att skyndsamt kunna överlämna honom till hans föräldrar, annan vårdnadshavare, en tjänsteman inom socialtjänsten eller någon annan lämplig vuxen person, 14 § LUL. För samma ändamål får polismyndigheten hålla kvar den som inte har fyllt 18 år, om han har medtagits till förhör och är skäligen misstänkt för brott. I inget utav fallen får den unge hållas kvar längre än tre timmar efter åklagarens beslut eller förhöret. Den som är över 15 år får därvid tas i förvar om det är nödvändigt med hänsyn till ordning eller säkerhet.

Har ett barn under 15 år begått ett brott på vilket fängelse skulle ha kunnat följa och anträffas barnet på bar gärning eller på flykt från brottsplatsen får barnet dock, enligt 34 § LUL, gripas av envar. Om en enskild person har gripit barnet, skall barnet skyndsamt överlämnas till närmaste polisman.

Polismyndigheten eller åklagaren skall omedelbart besluta om barnet skall frigges eller hållas kvar för förhör.

Ungdomsbrottslighet ger viktiga signaler om risker för framtida kriminalitet, missbruk eller annan negativ utveckling. Frågan hur de unga lagöverträdarna skall tas om hand av de brottsutredande myndigheterna är av central betydelse av flera olika skäl. 2000/01:JO1

Lagen (1964:167) om unga lagöverträdare ger uttryck för en rad viktiga principer för handläggningen av ärenden som rör brott av unga. En av dessa är att samverkan mellan vårdnadshavare och myndigheter bör ske för den unges tillrättaförande. Avsikten med att vårdnadshavaren underrättas och bereds möjlighet att delta i förhöret med den unge är framför allt att kontakt skall etableras mellan vårdnadshavaren å ena sidan och socialtjänsten och de brottsutredande myndigheterna å andra. Vårdnadshavaren skall få information om det inträffade och kontakt med myndigheterna så att vårdnadshavaren aktivt kan delta i lagföringsprocessen och på så sätt ge den unge det stöd han behöver (prop 1994/95:12 s. 64).

Det finns inte några undantag vad gäller vårdnadshavares medverkan i processen ens för de lindrigaste brotten. Synen är tvärtom självklar att föräldrar i alla sammanhang där deras barn har begått brott eller på annat sätt överträtt regler ingriper eller tar del i de åtgärder som kan behövas för att komma till rätta med den unges förhållanden (prop 1994/95:12 s. 65). De faktiska möjligheterna för en vårdnadshavare att delta i lagföringsprocessen på sätt som är tänkt är vid ett förfarande med "snattefon" självklart begränsade.

Också med hänsyn till innehållet i de andra angivna bestämmelserna är förfarandet med "snattefon" mindre lämpligt. Med beaktande av detta och de allmänna intentioner som ligger bakom bestämmelserna i lagen om unga lagöverträdare anser jag att förfarandet med "snattefon" inte bör användas när den misstänkte är under 18 år.

I ett beslut den 2 februari 2000 anförde *chefsJO Eklundh* följande.

Rättslig reglering m.m.

Stöld och snatteri

Den som olovligen tar vad annan tillhör med uppsåt att tillägna sig det, döms, om tillgreppet innebär skada, för stöld till fängelse i högst två år (8 kap. 1 § brottsbalken). Om brottet med hänsyn till det tillgripnas värde och övriga omständigheter vid brottet är att anse som ringa, skall för snatteri dömas till böter eller fängelse i högst sex månader (8 kap. 2 § brottsbalken).

Vid bedömningen av gradindelningen mellan stöld och snatteri väger de faktorer särskilt tungt som har med brottets skada, kränkning eller fara att göra. Som omständigheter utöver värdet av det tillgripna som är ägnade att hänföra en gärning till stöld kan nämnas att det tillgripna måste lämnas utan tillsyn, att gärningen utmärks av förslagenhet och att det tillgripna är lätt att omsätta (se Holmqvist m.fl. Brottsbalken, kap. 1–12 s. 8:28 f.).

I motsats till vad som gäller i fråga om stöld är försök till snatteri inte straffbart (8 kap. 12 § brottsbalken).

Gripande

Regler om häktning och vissa andra straffprocessuella frihetsberövanden finns i 24 kap. RB. En grundläggande förutsättning för att häktning skall kunna ske är att den misstänkte på sannolika skäl är misstänkt för ett brott för vilket är föreskrivet fängelse ett år eller däröver (1 § första stycket). Kan det

antas att den misstänkte kommer att dömas endast till böter får emellertid 2000/01:JO1 enligt paragrafens fjärde stycke häktning inte ske. Undantag från dessa regler görs i 2 § som har följande lydelse.

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

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

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

Om det finns skäl att anhålla någon, får en polisman i brådskande fall gripa honom även utan anhållningsbeslut (7 § första stycket).

I 7 § andra stycket finns regler om s.k. envarsgripande. Bestämmelsen har följande lydelse.

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

Laga självtäkt

Enligt 14 § lagen (1964:163) om införande av brottsbalken skulle bl.a. 16 § 6 p. förordningen den 16 februari 1864 (nr 11 s. 101) om nya strafflagens införande äga tillämpning i dess lydelse vid brottsbalkens ikraftträdande. Denna bestämmelse i 1864 års förordning hade följande lydelse.

Ingen må självvilligt taga åter det han vidkännes, evad det är från honom stulet, eller han det tappat haver; utan lite befallningshavanden eller domaren därom till: dock må han det återtaga av den, som är lösker man eller misstänkt att vilja rymma, eller där stulet gods å färsk gärning finnes.

Ett principiellt förbud mot självtäkt råder således. Vad gäller undantaget – den i bestämmelsens andra led reglerade laga självtäkten – gäller numera enligt punkt 3 i övergångsbestämmelserna till 1942 års strafflagsrevision att varje besittningsförhållande som någon utan rätt har rubbat får återställas på färsk gärning av den vars besittning rubbats eller som är i hans ställe (se NJA II 1942 s. 522).

Förundersökning och förenklat utredningsförfarande

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).

2000/01:JO1

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.

Förundersökningen har två huvudsyften. Det ena är att utröna om ett brott har begåtts och att klarlägga vem som skäligen kan misstänkas för brottet och om tillräckliga skäl för åtal föreligger. Det andra huvudsyftet är att bereda målet så att bevisningen kan förebringas i ett sammanhang vid en framtida huvudförhandling (23 kap. 2 § RB). Vid förundersökningen skall protokoll föras över vad som förekommit vid denna av betydelse för utredningen (23 kap. 21 § första stycket RB).

Då förundersökningen har kommit så långt att någon skäligen misstänks för brottet, skall han, då han hörs, underrättas om misstanken (23 kap. 18 § RB). Av bestämmelsen följer vidare att 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 förundersökningen. 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. Enligt paragrafens andra stycke skall på begäran av den misstänkte eller hans försvarare förhör eller annan utredning äga rum, om detta kan antas vara av betydelse för undersökningen. Om en sådan begäran avslås skall skälen för detta anges.

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.

Av 23 kap. 22 § RB framgår att en formell förundersökning 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. Som tidigare har nämnts är straffskalan för snatteri böter eller fängelse i högst sex månader, medan straffet för stöld av normalgraden är fängelse i högst två år. Användning av det förenklade förfarandet är således utesluten vid misstanke om stöld.

Bestämmelsen 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 2000/01:JO1 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 (Fitger, Rättegångsbalken del 2 s. 23:76).

Det framstår vidare 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 regeln i 23 kap. 3 § tredje stycket RB om primärutredning, att de allmänna reglerna om förundersökning skall iaktas 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 18 år, att hans inställning i skuldfrågan är oklar, att det av annat skäl behövs ytterligare utredning eller att det förekommer skadeståndskrav som kräver utredning.

Förhör och medtagande till förhör

Under en förundersökning får enligt 23 kap. 6 § RB hållas förhör med var och en som antas kunna lämna upplysning av betydelse för utredningen. Den som befinner sig på den plats där brott förövats är skyldig att på tillsägelse av polisman följa med till ett förhör som hålls omedelbart därefter. Vägrar han utan giltig orsak, får polismannen ta med honom till förhöret. Detta gäller även innan förundersökning hunnit inledas (23 kap. 8 § RB).

Försvare

I 21 kap. 3 § första stycket RB föreskrivs att den misstänkte vid sin talans förberedande och utförande får biträdas av försvarare. Denna rätt är ovillkorlig och gäller vid alla brott. Den misstänkte får anlita försvarare även under förundersökningen. Han skall underrättas om denna rätt så snart han hörs som skäligen misstänkt för brottet. Enligt Fitger (Rättegångsbalken del 2, s. 21:10) talar mycket för att en misstänkt även dessförinnan bör ha en möjlighet att låta sig biträdas av en försvarare.

Vid ett förhör som hålls på den misstänktes begäran har han och hans försvarare rätt att närvara. Även vid andra förhör får försvararen närvara, om det kan ske utan men för utredningen (23 kap. 10 § andra stycket RB). 2000/01:JO1

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

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

Om någon som inte har fyllt 18 år är skäligen misstänkt för brott, skall vårdnadshavaren eller annan som svarar för den unges vård och fostran omedelbart 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 (5 § LUL).

Som exempel på situationer där underrättelse och kallelse får underlåtas på grund av att det finns särskilda skäl nämns i förarbetena, att det rör sig om en förseelse av mycket bagatellartat slag, eller att det kan antas att det skulle vara till större skada än nytta för den unge om vårdnadshavaren underrättas. Som ytterligare exempel nämns, att förhör med den unge av utredningsskäl måste hållas omedelbart och hans vårdnadshavare inte kan nås. Att notera är vidare att vårdnadshavaren inte behöver och inte heller har någon ovillkorlig rätt att vara närvarande i förhørsrummet när den unge hörs (prop. 1987/88:135 s. 33 och 1994/95:12 s. 97).

Om någon som inte har fyllt 18 år är skäligen misstänkt för brott på vilket fängelse kan följa, skall socialnämnden genast underrättas (6 § LUL). Vid förhör med den som inte har fyllt 18 år och som är misstänkt för brott på vilket fängelse kan följa, skall företrädare för socialtjänsten närvara om det är möjligt och det kan ske utan men för utredningen (7 § LUL). Socialnämndens medverkan är avsedd att utgöra ett stöd för den unge samtidigt som det har ansetts vara av vikt att socialnämnden får information om brottet och omständigheterna kring detta. Vidare har det ansetts vara ett sätt att på ett tidigt stadium etablera kontakt med den unge och hans föräldrar (prop. 1994/95:12 s. 67 och 98).

I förarbetena till 6 och 7 §§ LUL diskuterades bl.a. om paragrafernas tillämpningsområde skulle begränsas på så sätt att de endast skulle avse fall av misstanke om brott med fängelse mer än sex månader i straffskalan. Slutsatsen blev emellertid att skälen för att införa dessa regler hade bärkraft också i fråga om mindre allvarliga brott, med undantag för brott med enbart böter i straffskalan. Beträffande sådana bötesbrott ansågs insatser från socialnämndens sida normalt inte vara påkallade (a. prop. s. 67).

Har någon som inte fyllt 18 år gripits och beslutar åklagaren att inte anhålla honom trots att han fortfarande är skäligen misstänkt för brott, får polismyndigheten hålla honom kvar för att skyndsamt kunna överlämna honom till hans föräldrar, annan vårdnadshavare, en tjänsteman inom socialtjänsten eller någon annan lämplig vuxen person (14 § LUL). För samma ändamål får polismyndigheten hålla kvar den som inte har fyllt 18 år, om han har medtagits till förhör och är skäligen misstänkt för brott. Inte i

något av de nu nämnda fallen får den unge hållas kvar längre än tre timmar efter åklagarens beslut eller förhöret. Den som är över 15 år får därvid tas i förvar om det är nödvändigt med hänsyn till ordning eller säkerhet. 2000/01:JO1

I 34 § första stycket LUL föreskrivs att om någon före 15 års ålder har begått ett brott, på vilket fängelse skulle ha kunnat följa, anträffas på bar gärning eller på flykt från brottsplatsen, får han gripas av envar. Om en enskild person har gripit den unge, skall denne skyndsamt överlämnas till närmaste polisman.

Bedömning

Allmänt om förundersökning och andra former för utredande av brott

Enligt 23 kap. 1 § första stycket 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. För förundersökningar gäller enligt 23 kap. 4 § RB en objektivitetsprincip. Kravet på objektivitet gäller självfallet också ställningstagandet i frågan om förundersökning skall inledas eller ej.

Reglerna om förundersökning är resultatet av en avvägning mellan hänsynen till den enskildes rättssäkerhet och intresset av att begångna brott utreds och beivras på ett effektivt sätt. I och med att en förundersökning inleds blir ett omfattande regelsystem tillämpligt, vilket innefattar såväl förpliktelser som rättigheter för den enskilde. Polis och åklagare får bl.a. möjlighet att i brottsutredande syfte vidta tvångsåtgärder av olika slag mot enskilda.

Vid sidan av det reguljära tvångsmedelssystemet finns, till följd av reglerna i 24 kap. 7 § andra stycket RB om s.k. envarsgripande, en begränsad rätt för enskilda att ingripa mot personer som är misstänkta för brott. Om den som har begått ett brott som kan följas av fängelse påträffas på bar gärning eller flyende fot, får han enligt detta lagrum gripas av envar. Den gripne skall sedan skyndsamt överlämnas till närmaste polisman. Ett envarsgripande utgör inte myndighetsutövning, och det förutsätter av naturliga skäl inte att förundersökning har inletts. Ett sådant gripande innebär inte heller – i motsats till vad som gäller i fråga om de reguljära straffprocessuella tvångsmedlen – att förundersökning inleds om detta inte redan har skett.

I förundersökningsförfarandet finns ett antal viktiga rättssäkerhetsgarantier inbyggda. Till dessa hör den redan nämnda objektivitetsprincipen samt skyldigheten att lämna underrättelse om brottsmisstanken till den som är skäligen misstänkt för brottet. Som också framgått har den misstänkte rätt att låta sig biträdas av försvarare och han skall, när han delges misstanke om brottet, underrättas om denna rätt. Den misstänkte och hans försvarare har också enligt 23 kap. 18 § RB rätt att fortlöpande få del av utredningens resultat i den mån det kan ske utan men för utredningen. De skall under alla förhållanden beredas tillfälle att ta del av utredningsmaterialet innan åklagaren tar ställning i åtalsfrågan.

Reglerna i 23 kap. 3 § tredje stycket RB och 3 a § FUK om s.k. primärutredning innebär att den polisman, som ingriper mot ett brott eller annars

kommer till platsen för ett brott eller tar upp anmälan, skall vidta de utredningsåtgärder som är möjliga, även om förundersökning inte har hunnit inledas. Vidtagna åtgärder skall sedan så snart möjligt anmälas för den som har rätt att leda förundersökning rörande brottet. 2000/01:JO1

Också i andra fall kan utredningsåtgärder vidtas utanför ramen för en förundersökning. Enligt 23 kap. 22 § RB behöver förundersökning inte genomföras, om det ändå finns tillräckliga skäl för åtal och det gäller ett brott som inte kan antas föranleda någon annan påföljd än böter. Ett beslut att genomföra en förenklad utredning med stöd av denna bestämmelse innebär bl.a. att reglerna i 23 kap. 18 § RB och regeln om skyldighet att underrätta den misstänkte om hans rätt till försvarare formellt inte blir tillämpliga.

Det kan sammanfattningsvis konstateras, att den normala formen för brottsutredning är förundersökning, men att en utredning under vissa förutsättningar får genomföras också i annan form. I de fall där en polisman har ingripit mot ett brott eller, t.ex. på grund av reglerna om envarsgräpande, har kallats till platsen för ett brott, skall han sålunda enligt reglerna om primärutredning i största möjliga utsträckning utreda brottet på plats, även om förundersökning inte har hunnit inledas. Det blir sedan en uppgift för en behörig förundersökningsledare att ta ställning i förundersökningsfrågan.

Frågan om användning av primärutredningsförfarandet behandlas i proposition 1994/95:23. Det framhålls där att, såväl från utredningssynpunkt som för att påskynda förfarandet, mycket står att vinna genom att möjliga utredningsåtgärder genomförs i nära anslutning till brottet. Som exempel på brott beträffande vilka det är möjligt att praktiskt taget slutföra utredningen direkt på platsen nämns butiksstölder, biltillgrepp, rattfylleri, grov olovlig körning och enklare fall av misshandel (s. 78).

Primärutredningsförfarandet framstår således som det lämpliga sättet att inleda exempelvis en snatterutredning, varefter det får ankomma på den behörige förundersökningsledaren att besluta hur utredningen skall slutföras och redovisas.

Snattefonförfarandet

Av utredningen framgår följande om tillämpningen av snattefonförfarandet. Om den som har ertappats med ett tillgrepp i en butik erkänner brott, ombeds han av den som har påträffat honom, vanligen en butikskontrollant, att följa med till butikens kontor. Butikskontrollanten frågar där den misstänkte om han är villig att förhöras av polisen per telefon. Vid ett jakande svar skall butikskontrollanten ringa polisen på ett särskilt telefonnummer, den s.k. snattefonen. Före telefonförhöret uppger butikskontrollanten för utredaren hos polisen att den misstänkte personen är villig att förhöras per telefon. Vidare uppger butikskontrollanten omständigheterna vid brottet och den misstänktes namn. Innan förhöret påbörjas, kontrollerar utredaren hos polismyndigheten den misstänktes namn i de dataregister som polisen har tillgång till. Därefter genomförs ett förhör. Om den misstänkte inte vill förhöras per telefon, genomförs inte något sådant förhör. Inte heller genomförs något telefonförhör, om identiteten är oklar.

Snattefonförfarandet grundas i sin helhet på bestämmelsen i 23 kap. 22 § RB. Som nyss har nämnts innebär användningen av det där angivna utredningsförfarandet bl.a. att reglerna i 23 kap. 18 § RB och i 12 § FUK inte blir explicit tillämpliga. Polismyndigheten i Skåne har gett uttryck för uppfattningen att ett utredningsförfarande enligt 23 kap. 22 § RB också innebär att den misstänkte över huvud taget inte har rätt att anlita försvarare under utredningen samt att detta förfarande, i fråga om misstänkta under 18 år, medför att inte heller reglerna i 5–7 §§ LUL om underrättelse och kallelse till förhör till vårdnadshavaren och socialnämnden är tillämpliga.

Som framgått skiljer sig snattefonförfarandet i flera hänseenden från det förfarande med stöd av reglerna om primärutredning som har beskrivits i närmast föregående avsnitt. Det ger därmed upphov till ett antal frågor av rättsligt slag.

Den första frågan är om det ingripande som exempelvis en butikskontrollant gör mot en person som har ertappats med ett butikstillgrepp är att anse som ett envarsgripande enligt 24 kap. 7 § andra stycket eller ej. Om ingripandet skulle betraktas som ett envarsgripande, uppkommer frågan om överlämnandet av den gripne till närmaste polisman kan ges formen av ett telefonsamtal till polismyndigheten.

Snattefonförfarandet aktualiserar vidare frågan om det kan godtas att samtliga de utredningsåtgärder som vidtas av polismyndigheten gentemot den misstänkte, inklusive identifieringen av denne, sker per telefon i omedelbar anslutning till ertappandet.

Det finns vidare anledning att diskutera frågan om polisen över huvud taget bör använda det förenklade förfarandet enligt 23 kap. 22 § RB vid utredning av butiksnatterier. Man bör i detta sammanhang, med anledning av den ståndpunkt som har intagits av Polismyndigheten i Skåne, också behandla frågorna om den misstänktes rätt till försvarare vid användningen av detta förfarande och om hur reglerna om det förenklade förfarandet förhåller sig till regleringen i 5–7 §§ LUL.

Envarsgripande och skyldigheten att överlämna den gripne till polisman

Enligt 24 kap. 7 § andra stycket RB får envar gripa en person som har begått ett brott, på vilket fängelse kan följa, och som påträffas på bar gärning eller flyende fot. Den gripne skall skyndsamt överlämnas till närmaste polisman.

Ett ingripande mot någon som har ertappats med ett butikstillgrepp genomförs vanligtvis på så sätt att antingen butiksinnehavaren – som har ställning som målsägande – eller en butiksanställd eller en särskilt anlitad butikskontrollant – som är i målsägandens ställe och som i processrättsligt hänseende är att betrakta som vittne – uppmanar den misstänkte att följa med till ett kontor eller annan avskild plats, där denne anmodas att återlämna det tillgripna, lämna uppgifter om sin identitet och ange sin inställning till brottsmisstanken. Av vad som har sagts i det föregående framgår att åtgärder av detta slag vidtas också inom ramen för snattefonförfarandet.

Frågan om envarsgripande vid misstanke om snatteri behandlades i 1968 års brottmålsutrednings betänkande (SOU 1971:10 s. 111). Utredningen förklarade att det ingripande som en butikskontrollant gjorde mot en misstänkt

inte kunde betraktas som ett envarsgripande, eftersom polis inte kallades till platsen. Den normala gången sadet i stället vara att den misstänkte fick lämna butiken sedan han hade identifierats och hörts angående händelsen. Utredningen föreslog att målsäganden/affären även i fortsättningen skulle ha rätt att gripa den som ertappats på bar gärning med att snatta. Enligt utredningens mening syntes den praktiserade ordningen att utan omedelbart polisingripande försöka klarlägga saken i affären böra förordas. Som skäl härför anfördes att ingripandet därmed kunde göras så skonsamt som möjligt för den misstänkte, att man kunde undvika att händelsen väckte onödig uppmärksamhet och – vilket ansågs vara av särskild betydelse – att affärsledningen fick möjlighet att överväga om polisanmälan var påkallad i det särskilda fallet.

2000/01:JO1

Problemen med det ökande antalet butikstillgrepp föranledde regeringen att i januari 1980 tillsätta en särskild utredning med uppdrag att undersöka frågan om åtgärder mot tillgreppen m.m. Utredningen, som antog namnet Stöldutredningen, överlämnade i juni 1982 betänkandet Stöld i butik (SOU 1982:39). I betänkandet diskuterades bl.a. frågan om ingripanden vid butikstillgrepp, och vidare återgavs där yttranden av bl.a. Rikspolisstyrelsen och Justitiekanslern.

Rikspolisstyrelsen (a.a. s. 251 f.) och utredningen (a.a. s. 253 f.) intog den ståndpunkten att det inte rörde sig om något envarsgripande enligt 24 kap. 7 § andra stycket RB, när en målsägande eller dennes representant, t.ex. en butikskontrollant, återtog tillgripet gods samt anmanade den misstänkte att följa med till t.ex. ett kontor i butiken och där uppmanade honom att lämna uppgifter om sin identitet. Det var i dessa fall enligt utredningens uppfattning inte fråga om något frihetsberövande utan endast om utövandet av en laga rätt att återta godset. Att den ertappade vid vägran att medfölja bl.a. riskerade att formellt gripas, eventuellt med våld, kunde enligt utredningen inte förändra den ursprungliga åtgärdens karaktär av laga självtäkt. Stöldutredningen ansåg vidare i likhet med Rikspolisstyrelsen att det var möjligt att inom ramen för institutet laga självtäkt anteckna den misstänktes inställning till brottsmisstanken.

De skäl som anfördes för utredningens ståndpunkt var närmast av praktisk natur. Om ett gripande skulle anses föreligga i den beskrivna situationen medförde detta enligt utredningen att den laga självtäkten endast skulle kunna utövas under former som av såväl allmänheten som målsägande och misstänkt måste uppfattas som stötande. Skulle målsägandens möjligheter att vidta åtgärder utan inträde av envarsgripande bedömas så snävt att han inte hade rätt att tillfråga gärningsmannen om dennes identitet, blev hans rätt att disponera över följderna av händelsen i det närmaste skenbar. Valet skulle då stå mellan att antingen endast återta godset eller gripa den ertappade och tillkalla polis.

Justitiekanslern var av en annan uppfattning i den rättsliga frågan (a.a. s. 252 f.). Vad som faktiskt inträffade vid ett ingripande av det aktuella slaget var enligt Justitiekanslerns mening – oavsett hur ingripandet genomfördes – att personer berövades friheten, låt vara helt kortvarigt, på grund av och med stöd av en brottsmisstanke. Förutom att återta det tillgripna var syftet med ingripandena att säkerställa ett efterföljande rättsligt förfarande mot den

misstänkte, och ingripandena fick därmed ofrånkomligen karaktären av straffprocessuellt tvångsmedel. Huruvida den misstänkte frivilligt underkastade sig ingripandet eller ej kunde vid sådant förhållande inte tillmätas någon avgörande betydelse. Justitiekanslern påpekade vidare att frivilligheten i en situation av det aktuella slaget var tämligen illusorisk, eftersom den misstänkte kunde vara ganska säker på att bli utsatt för fysiskt tvång, om han inte gjorde som han blev tillsagd. Justitiekanslerns slutsats var att det resonemang som hade förts av Rikspolisstyrelsen i frågan inte var hållbart från strikt juridisk synpunkt men att starka praktiska skäl talade för Rikspolisstyrelsens betraktelsesätt.

2000/01:JO1

I anslutning till sina ovan redovisade överväganden behandlade Stöldutredningen också frågan om behovet av lagstiftning på området. Den gav därvid uttryck för uppfattningen att den praxis som tillämpades till sitt innehåll var så naturlig att särskild reglering i lag var opåkallad (a.a. s. 257 f.).

I proposition 1983/84:187 om utredning av brott av barn under 15 år föreslogs vissa ändringar i bl.a. LUL och 23 kap. 9 § RB (angående skyldighet att kvarstanna för förhör). I propositionen berörde departementschefen den nu aktuella frågan om den rättsliga karaktären av butikskontrollanters ingripanden mot misstänkta snattare. Han kom därvid till den slutsatsen att butikskontrollanters ingripanden normalt inte var att betrakta som något gripande i RB:s mening (s. 26 f.). I sitt betänkande JuU 1984/85:6 anförde justitieutskottet i denna fråga följande (s. 14).

I anslutning till presentationen av detta förslag diskuterar departementschefen den rättsliga karaktären av butikskontrollanters ingripanden mot personer som misstänks för butikstillgrepp. Det förfarande som vanligen tillämpas består i dels en uppmaning att följa med till en avskild lokal, dels en uppmaning att lämna tillbaka stulna varor och att lämna namn och adress, dels en fråga om vederbörande erkänner eller förnekar. Justitiekanslern har uttalat att detta förfarande bör anses vara ett gripande i RB:s mening, s.k. envarsgripande.

En annan ståndpunkt har intagits av stöldutredningen som har tagit upp frågan i betänkandet (SOU 1982:39) Stöld i butik. Stöldutredningen anser att förfarandet bara innebär att den bestulne utövar sin rätt att "återta stulet gods å färsk gärning", dvs. laga självtäkt. Departementschefen uttalar i propositionen bl.a. att han för sin del anser att förfarandet inte innebär något frihetsberövande eller gripande i RB:s mening.

Utskottet vill endast framhålla att den sålunda diskuterade frågan av principiella skäl inte bör avgöras genom uttalanden av departementschefen eller utskottet i detta lagstiftningsärende som ju inte gäller något av de lagrum som diskussionen avser (jfr JuU 1976/77:15 s. 6 och FöU 1977/78:28 s. 24 om uttalanden i lagstiftningsärenden som inte gäller det lagrum som uttalandena avser). Huruvida en lagändring behövs saknar utskottet underlag att bedöma. Utskottet utgår från att frågan om behovet därav övervägs ytterligare inom regeringskansliet.

Sammanfattningsvis kan således konstateras att Stöldutredningen och departementschefen i proposition 1983/84:187 gav uttryck för uppfattningen att samtliga butikskontrollantens åtgärder – från återtagandet av godset till förfrågan om den ertappades identitet och efterhörande av om brott erkänns eller förnekas – utgjorde "en naturlig följd av det lagstadgade förfarandet varigenom godset återtagits". De beskrivna åtgärderna skulle således alla falla inom ramen för institutet laga självtäkt.

2000/01:JO1

Som framgått av redogörelsen för den rättsliga regleringen gäller enligt punkt 3 i övergångsbestämmelserna till 1942 års strafflagsrevision att varje besittningsförhållande som någon utan rätt har rubbat får på färsk gärning återställas av den vars besittning rubbats eller som är i hans ställe. Denna rätt att återställa rubbad besittning utgör ett undantag från en huvudregel om förbud mot självtäkt (se Holmqvist m.fl. Brottsbalken, kap. 1–12, s. 8:63 f.). Redan av detta förhållande kan man dra den slutsatsen att några andra åtgärder än återtagande av t.ex. stulet gods inte får vidtas med stöd av det aktuella stadgandet. Det kan nämnas att den som utövar sin rätt till laga självtäkt därvid kan ha rätt till nödvärn enligt 24 kap. 1 § brottsbalken (se Holmqvist m.fl., Brottsbalken, kap. 13–24, s. 24:10 f.). Av det sagda framgår att bestämmelsen om laga självtäkt inte är tänkt att omfatta annat än själva återtagandet av det tillgripna godset i de angivna situationerna. De utredningsåtgärder som förhållandena kan påkalla är med andra ord också i fall av här aktuellt slag, på samma sätt som vid annan brottslighet, förbehållna polis och åklagare.

En annan sak är att den som gör ett envarsgripande enligt 24 kap. 7 § andra stycket RB också har rätt att ta ett föremål som därvid påträffas i beslag, om föremålet skäligen kan antas äga betydelse för utredning om brott eller vara genom brott någon avhänt eller på grund av brott förverkat (27 kap. 1 § och 4 § första stycket RB). Den som ingriper har således rätt att ta ett sådant föremål i sin besittning.

När en butiksägare, en butikskontrollant eller någon annan enskild person ingriper mot någon som misstänks för att ha tillgripit varor i en butik, är syftet med ingripandet regelmässigt inte bara att återta det tillgripna utan även att säkerställa ett efterföljande rättsligt förfarande mot den misstänkte. Huruvida den misstänkte frivilligt underkastar sig ingripandet eller ej torde i praktiken inte tillmätas någon avgörande betydelse. Tvärtom sker ingripandet under det underförstådda hotet att den misstänkte annars kommer att hållas kvar med våld tills polis anländer. Om det i dessa sammanhang likväl talas om frivillighet, måste därmed avses det förhållandet att den misstänkte fogar sig efter de tillsägelser som riktas mot honom utan att något fysiskt våld mot honom behöver tillgripas. Från straffprocessuell synpunkt är det emellertid uteslutet att tillmäta sådan ”frivillighet” någon relevans. Även enligt allmänt språkbruk förefaller det främmande att tala om frivillighet i förevarande sammanhang. Det torde vara odiskutabelt att det för en misstänkt snattares del i praktiken inte är fråga om att antingen återlämna godset på stället och omedelbart därefter få lämna platsen eller att följa med till kontoret för återlämnande av godset, identifiering och polisanmälan. Om så vore fallet skulle antalet uppklarade snatterifall sannolikt minska drastiskt. Vad som erbjuds är i stället att den misstänkte antingen skall göra som han blir tillsagd eller att han med våld hålls kvar tills polis anländer. De valmöjligheter för den misstänkte som Riksåklagaren talar om i sitt remissyttrande gäller således i realiteten endast frågan om han vill utsättas för våld eller ej.

För att ett ingripande mot en person i rättsligt hänseende skall kvalificeras som ett gripande krävs inte att förfarandet är förenat med någon form av fysiskt betvingande. Det är tillräckligt att ingripandet är ägnat att framstå som ett frihetsberövande. Att ett frihetsberövande för att betraktas som ett

sådant inte behöver vara förenat med våldsutövning framgår tydligt av 2000/01:JO1
 polislagen (1984:387). Det föreskrivs där att en polisman, i den mån andra
 medel är otillräckliga och det med hänsyn till omständigheterna är
 försvarligt, får använda våld för att genomföra en tjänsteåtgärd, om någon
 som med laga stöd skall berövas friheten försöker undkomma eller
 polismannen annars möts av motstånd när han skall verkställa ett sådant
 frihetsberövande (10 § första stycket 2). Den nu nämnda bestämmelsen är
 tillämplig också vid envarsgripanden (29 § första stycket andra meningen; se
 Berggren–Munck, Polislagen 3:e uppl. s. 155).

Frågan hur man i rättsligt hänseende skall betrakta ett ingripande av en
 butikskontrollant mot en person som är misstänkt för snatteri har behandlats i
 rättsfallet NJA 1990 s. 324. Den fråga som där var föremål för bedömning
 var om en väktare som tjänstgjorde som butikskontrollant, som
 påtryckningsmedel mot en för snatteri misstänkt kvinna, hade haft rätt att
 omhändertaga kvinnans handväska. Butikskontrollanten hade hållit fast i
 väskan för att hindra den misstänkta från att avlägsna sig. Vid sina försök att
 återta väskan hade kvinnan rivit butikskontrollanten på handen. Tingsrätten
 och hovrätten dömde den kvinna mot vilket ingripandet hade gjorts för
 snatteri och våld mot tjänsteman. Kvinnan yrkade i Högsta domstolen att
 åtalet om våld mot tjänsteman skulle ogillas. Riksåklagaren bestred ändring
 och anförde bl.a. följande i frågan om butikskontrollantens ingripande var ett
 envarsgripande eller ej.

Omedelbart efter det att N. gjort sig skyldig till snatteri ingrep W. på så sätt
 att hon visade sin legitimation och sade åt N. att följa med. Straffskalan för
 snatteri är böter eller fängelse i högst sex månader. Enligt min bedömning
 innebar dessa W:s åtgärder att hon med stöd av 24 kap. 7 § 2 st RB
 genomförde ett gripande av N. För att hindra N. när hon försökte avlägsna
 sig hade W. därför rätt att tillgripa våld ---.

Som redan nämnts var huvudfrågan i målet inte om butikskontrollantens
 ingripande var ett envarsgripande eller ej utan om butikskontrollanten W.
 hade överskridit sina befogenheter vid ingripandet mot N. och om N. därför
 hade haft rätt att värja sig och sin egendom. I Högsta domstolens dom finns
 emellertid uttalanden av intresse för den här aktuella frågan. I reciten lämnas
 bl.a. följande beskrivning av det aktuella händelseförloppet.

Ingripandet mot N. inleddes med att W. legitimerade sig. Att N. härigenom
 fick klart för sig att hon var misstänkt för snatteri framgår bl.a. av att hon på
 väg mot kontoret erbjöd W. att titta i hennes handväska, ett erbjudande som
 W. emellertid avböjde med hänsyn till sina instruktioner att inte föra några
 diskussioner med misstänkta ute i butikslokalen.

Omedelbart utanför ingången till lagret där kontoret fanns vägrade N. att
 längre följa med W. och drog i stället sin kundvagn tillbaka i riktning mot
 utgången. Kundvagnen innehöll varor, som N. hade betalt i butikens kassa,
 samt --- en --- handväska som innehöll bl.a. plånbok och andra
 personliga tillhörigheter. W. försökte förmå N. att följa med genom att dra
 kundvagnen i motsatt riktning. När det stod klart att N. var den starkare av de
 två, ryckte W. till sig de tillgripna kassetbanden, som fallit ned i
 kundvagnen, samt N:s handväska. W. tryckte väskan mot kroppen och vände
 för att springa mot lagret och kontoret. N. lyckades emellertid få tag i sin
 handväska och kunde ta tillbaka den genom att klösa W. på händerna.

Tillfrågad om sina avsikter med att ta N:s väska har W. förklarat att hon räknat med att N. skulle komma efter sin handväska och att hon inte vet hur hon skulle förfarit om N. i stället avlägsnat sig från butiken; W. hade i varje fall inte för avsikt att "lägga beslag på väskan". 2000/01:JO1

Högsta domstolen uttalade att W. enligt 24 kap. 7 § andra stycket RB haft rätt att gripa N., som gjort sig skyldig till snatteri och tagits på bar gärning, samt att W. därmed haft rätt att bruka visst våld för att genomföra gripandet. Efter genomgång av gällande bestämmelser på området fann domstolen att W. ägt rätt att som påtryckningsmedel ta hand om N:s handväska och att åtgärden – vilken med hänsyn till W:s syfte med den inte betraktades som ett beslag av handväskan – inte hade överskridit vad som med hänsyn till omständigheterna varit försvarligt.

Två justitieråd var skiljaktiga i fråga om motiveringen och menade att W:s åtgärd att ta handväskan utgjorde ett beslag. Av intresse här är vad minoriteten i klargörande syfte yttrade angående det i målet aktuella ingripandet mot N.

På grund av det snatteribrott som N. begått har W. enligt 24 kap. 7 § 2 st. RB varit berättigad att gripa N. Hennes förfarande måste också anses som ett sådant gripande, oaktat N. till en början följde med utan protester.

Högsta domstolens resonemang kan inte uppfattas på annat sätt än att domstolen varit av den uppfattningen att W:s ingripande var att betrakta som ett envarsgripande enligt 24 kap. 7 § andra stycket RB redan innan några handgripligheter hade förekommit mellan W. och N.

Det kan mot den här angivna bakgrunden konstateras att ett förfarande från en butikskontrollants eller annan enskild persons sida, som innebär att en för snatteri misstänkt person uppmanas att följa med till kontoret eller någon annan avskild plats för att där få sin identitet kontrollerad och uppmanas att ta ställning till brottsmisstanken, i rättsligt hänseende är att betrakta som ett gripande i den mening som åsyftas i 24 kap. 7 § andra stycket RB. Som redan har nämnts går ett sådant förfarande utöver vad som kan anses följa av reglerna om laga självtäkt, eftersom det här uppenbarligen är fråga inte bara om att återta det tillgripna utan i lika hög grad att säkerställa ett efterföljande rättsligt förfarande mot den misstänkte. Det resonemang i frågan som finns i Stöldutredningens betänkande innebär i realiteten att det görs gällande att det utanför lagens ram föreligger en rätt för en enskild person att ingripa med tvång mot en annan enskild person i syfte att säkerställa utredning med anledning av en brottsmisstanke. Ett sådant synsätt står i uppenbar strid med den för varje rättssamhälle utmärkande legalitetsprincipen.

Vad sedan gäller det fortsatta förfarandet är lagtexten i 24 kap. 7 § andra stycket RB entydig; den gripne *skall* skyndsamt överlämnas till närmaste polisman. Denna regel kan inte uppfattas på annat sätt än att det skall vara fråga om ett förfarande som gör det möjligt för polismannen att faktiskt överta gripandet med stöd av 24 kap. 7 § första stycket RB eller att exempelvis kroppsvisitera den misstänkte. Att lagstiftaren inte har haft något annat än ett fysiskt överlämnande i tankarna framgår också av Processkommissionens förslag till bestämmelse om envarsgripande. Denna

bestämmelse hade i de delar som här är av intresse följande lydelse (se SOU 2000/01:JO1 1926:32 s. 100; se även s. 88).

Träffas den, som begått brott, på bar gärning eller flyende fot, må han av envar gripas, om å brottet efter lag kan följa straffarbete eller fängelse. Detsamma skall gälla angående den, som blivit efterlyst för brott.

Den som, efter vad nu är sagt, gripit någon, skall genast överlämna honom till närmaste polisman, vilken omedelbart har att, om laga skäl till anhållande enligt hans mening ej förekommer, frigiva den gripne men eljest ställa honom inför närmaste statsåklagare eller polismyndighet. Kan den, som gripits, med mindre omgång omedelbart ställas inför statsåklagare eller polismyndighet, må det ock ske. — — —.

Det finns anledning att i detta sammanhang påpeka att regeln om överlämnande av den gripne till en polisman har en viktig funktion som skydd för den gripne genom att säkerställa att frågan hur det skall förfaras med denne så snabbt som möjligt överlämnas till en företrädare för det allmänna, vilken, till följd av den objektivitetsprincip som gäller för den brottsutredande verksamheten (23 kap. 4 § RB), har att på platsen tillvarata inte bara målsägandens utan också den misstänktes intressen. En av de uppgifter som ankommer på den polisman som har kommit till platsen är exempelvis att kontrollera att den som har gjort ingripandet inte har överskridit sina befogenheter.

Det är således inte lagligen möjligt att vid ett telefonsamtal med polismyndigheten "muntligen överlämna" någon som har blivit föremål för ett ingripande av en butikskontrollant eller annan enskild person med anledning av en misstanke om snatteri. Mot skyldigheten för den som har gjort gripandet att fysiskt överlämna den gripne till en polisman svarar självfallet en skyldighet för polismyndigheten att, om den underrättas om gripandet per telefon, sända en polisman till platsen för gripandet. Det finns således inte något rättsligt stöd för ett förfarande som innebär att en polisman, i stället för att komma till platsen, håller ett telefonförhör med den gripne. För att man skall kunna förfara på detta sätt krävs en lagändring.

En annan sak är att det, med hänsyn till det krav på skyndsamt överlämnande av den gripne till en polisman som slås fast i 24 kap. 7 § andra stycket RB, kan vara av värde att det hos polismyndigheten finns ett särskilt telefonnummer som kan användas t.ex. av en butikskontrollant som vill framställa en begäran om att en polisman skall komma till platsen för ett gripande.

Med anledning av vad Stöldutredningen uttalat om de negativa konsekvenserna för den enskilde av att man betraktar ett ingripande mot den som ertappats med ett butikstillgrepp som ett gripande vill jag framhålla att det inte kan anses stå i strid med regeln i 24 kap. 7 § andra stycket RB att den gripne i avvaktan på polisens ankomst tas med till ett kontor eller något annat skyddat utrymme i anslutning till den plats där gripandet gjordes. En sådan åtgärd framstår tvärtom som motiverad av hänsyn såväl till den gripnes integritet (jfr JO 1990/91 s. 82) som till intresset av att förhindra att han avviker. Den inryms därför naturligen i institutet envarsgripande och kan därmed inte betraktas som ett medtagande till förhör, dvs. som en åtgärd som får vidtas endast av en polisman. Det kan tilläggas att ett envarsgripande inte

innefattar någon rätt för den som har gjort gripandet att hålla ett förhör med den gripne. Jag återkommer till denna fråga i avsnittet om identifieringen av den gripne. 2000/01:JO1

Om det visar sig att det inte är möjligt att överlämna den gripne till en polisman, t.ex. beroende på att det från polismyndighetens sida vid ett telefonsamtal upplyses att man inte kommer att sända någon polisman till platsen, får den som har gjort gripandet anses ha fullgjort sina skyldigheter enligt 24 kap. 7 § andra stycket RB. Om denne får ett sådant besked, saknas följaktligen grund för att låta gripandet bestå. Det finns i en sådan situation inte någon rätt för den som har gjort gripandet att hålla kvar den gripne på platsen exempelvis i syfte att få till stånd ett av polisen genomfört telefonförhör med denne. Det får i stället anses ankomma på polismyndigheten att upplysa den som har gjort gripandet om att den gripne omedelbart skall frigges.

Betydelsen av att den enskilde förklarar sig villig att medverka i snattefonförfarandet

Som framgår av vad som har sagts i närmast föregående avsnitt är den normala formen för ingripande mot en person som har ertappats med ett butikstillgrepp att betrakta som ett envarsgripande. Detta skede av snattefonförfarandet innefattar således inte något annat moment av frivillighet från den gripnes sida än att denne i många fall utan motstånd fogar sig i det tvång som han utsätts för.

Det har under utredningen upplysts att ett telefonförhör per snattefon genomförs endast om den misstänkte samtycker till detta. Det finns mot bakgrund av det nyss sagda anledning att ifrågasätta graden av frivillighet också vad gäller denna del av förfarandet. Jag vill vidare understryka att exempelvis reglerna i 23 kap. 18 § RB, som utgör ett viktigt inslag i förundersökningsförfarandet, har tillkommit i syfte att främja det allmänna intresset av att brott utreds på ett objektivt och rättssäkert sätt samt att dessa regler, i likhet med vad som allmänt gäller i fråga om rättegångsbalkens bestämmelser, inte är dispositiva. Man måste ha i åtanke att det här är fråga om en situation där den misstänkte kan antas känna sig stå under stark press av den som har ingripit mot honom och där förhållandena även i övrigt är sådana att den ståndpunkt som han intar med anledning av brottsmisstanken inte alltid blir rationell och välövertvägd. Det förhållandet att han under sådana omständigheter förklarar sig gå med på att delta i ett förfarande, som i praktiken innebär att han avstår från det skydd för hans rättssäkerhet som reglerna om förundersökningsförfarandet erbjuder, bör av nu angivna skäl inte tillmätas någon rättslig relevans.

Jag återkommer i det följande till frågan om det förenklade förfarandet enligt 23 kap. 22 § RB över huvud taget bör användas vid utredningen av butiksnatterier. Det kan emellertid finnas anledning att redan här framhålla att såväl ett erkännande som andra uppgifter från den misstänktes sida, som lämnas vid ett telefonförhör i en situation av nu beskrivet slag, får anses ha ett tvivelaktigt värde i utredningshänseende. Ett skäl härtill är att den polisman som håller förhöret inte har fullständig kontroll över förhörs-

situationen, och att den befattningshavare som i efterhand skall fatta beslut på grundval av utredningen därför vid värderingen av den misstänktes uppgifter inte har någon möjlighet att på ett fullgott sätt bedöma i vilken mån dessa har påverkats av de förhållanden under vilka de har lämnats. I sammanhanget bör särskilt beaktas att den misstänkte under telefonförhöret står under fysisk kontroll av målsäganden eller av någon som är i dennes ställe och som tillika i processrättsligt hänseende är att anse som vittne till det inträffade. 2000/01:JO1

Identifieringen av den misstänkte

Av de yttranden som har avgetts i ärendet framgår bl.a. att snattefonförfarandet innebär att polis tillkallas endast i de fall där den misstänkte inte kan identifieras. Av utredningen framgår vidare att identifieringen av den misstänkte i de fall där snattefonförfarandet kommer till användning i viktiga hänseenden bygger på uppgifter som inhämtas och per telefon vidarebefordras till polisen av den som har gjort ingripandet.

Uppgiften att utreda anmälda brott ankommer på polisen, som är en del av den statliga förvaltningsorganisationen. Enligt 11 kap. 6 § tredje stycket regeringsformen kan en förvaltningsuppgift överlämnas bl.a. till en enskild person. Om en sådan uppgift innefattar myndighetsutövning skall överlämnandet enligt samma lagrum ske med stöd av lag.

När en polisman får kännedom om ett brott som hör under allmänt åtal, skall han lämna rapport om det till sin förman så snart det kan ske (9 § polislagen). En sådan rapportering anses, i likhet med åtgärden att upprätta en brottsanmälan, vara en åtgärd vid myndighetsutövning (se NJA 1994 s. 325). Att fastställa den misstänktes identitet i en situation där denne har påträffats på bar gärning utgör utan tvivel ett centralt inslag i rapporterings- och anmälningsförfarandena.

Det bör vidare noteras att lagstiftningen ställer ett antal maktmedel, som alla får anses innefatta myndighetsutövning, till polisens förfogande i syfte att identifiera en misstänkt person. Enligt vad som föreskrivs i 24 kap. 2 § 1 RB får, oberoende av brottets beskaffenhet, den som på sannolika skäl är misstänkt för ett brott häktas – och därmed också anhållas och gripas (se 24 kap. 6 § första stycket och 7 § första stycket RB) – om han är okänd och vägrar att uppge namn och hemvist eller om hans uppgift om detta kan antas vara osann. En viktig uppgift för den polisman, som kommer till platsen för ett envarsgripande med anledning av misstanke om ett brott som inte har fängelse ett år i straffskalan, är således att ta ställning till om han skall överta gripandet med stöd av denna bestämmelse. I 19 § första stycket 2 polislagen föreskrivs vidare att en polisman, som med laga stöd griper eller annars omhändertar eller avlägsnar någon, i anslutning till ingripandet, får kroppsvisitera denne i den utsträckning som är nödvändig bl.a. för att hans identitet skall kunna fastställas. Jag vill vidare erinra om rätten för en polisman enligt 23 kap. 8 § första stycket RB att ta med en person som befinner sig på en brottsplats till förhör, om denne utan giltig orsak vägrar att hörsamma en uppmaning att följa med till förhör.

Den som gör ett envarsgripande har däremot inte rättslig befogenhet att vidta några åtgärder i syfte att fastställa den gripnes identitet. Av 29 § andra stycket polislagen följer sålunda att kroppsvisitation i identifieringssyfte inte får utföras av den som gör ett envarsgripande. Den gripne har inte heller någon skyldighet att upplysa den som har gjort gripandet om sin identitet.

Det bör också påpekas att en för brott misstänkt person som inför en polisman uppger sig vara någon annan kan fällas till ansvar för falsk tillvitelse, medan däremot åtgärden att lämna osanna uppgifter om sin identitet till en butikskontrollant eller annan enskild person inte medför sådant ansvar. Jag vill vidare framhålla att den objektivitetsprincip som gäller för polisens brottsutredande verksamhet inte har någon motsvarighet vad gäller målsäganden och personer som är i dennes ställe.

Det framstår mot den nu angivna bakgrunden som i hög grad anmärkningsvärt att en så central del av brottsutredningsförfarandet som identifieringen av den misstänkte i huvudsak överlämnas till en enskild person som dels företräder målsägandens intressen i saken, dels kan komma att höras som vittne om det inträffade.

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. Det finns skäl att i sammanhanget peka på det krav på att den enskildes identitet skall vara fastställd som gäller för att anmälan skall få göras till socialnämnden när någon har omhändertagits enligt lagen (1976:511) om omhändertagande av berusade personer m.m. (se FAP 023-1 avsnitt 6; se även JO 1993/94 s. 64). Man kan självfallet inte ställa lägre krav när det är fråga om identifiering av den som är misstänkt för brott.

Det kan av nu angivna skäl inte godtas att uppgiften att identifiera en person som är misstänkt för ett butikstillgrepp hanteras på sådant sätt att den i praktiken helt eller delvis överlämnas till butikägaren, en butikskontrollant eller någon annan enskild person. Ansvar för att den misstänktes identitet fastställs på ett riktigt sätt vilar fullt ut på den polisiäre befattningshavare som utreder brottet. De uppgifter om den misstänktes identitet som lämnas av en enskild person måste därför alltid kontrolleras av polisen, oavsett vilket stöd denne åberopar för uppgifterna.

Det ligger också 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 en befattningshavare inom polisen, och inte för en butikskontrollant eller annan enskild person, 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. Andra metoder för att fastställa den misstänktes identitet, som kan användas av polisen vid ett sådant sammanträffande, är kontakt med någon tillförlitlig person som känner den misstänkte eller utnyttjande av kopior av foto och passunderlag från passregistret. En kontroll av nu nämnt slag kan inte ersättas av ett förfarande som består i att man försöker utröna

den misstänktes identitet genom att med utgångspunkt i uppgifter i 2000/01:JO1 tillgängliga register ställa kontrollfrågor av olika slag, t.ex. om namn, personnummer och adress. Som jag tidigare har framhållit (se dnr 2540-1993) kan det 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 som annars är lättåtkomliga.

Om den gripne inte har överlämnats till en polisman i enlighet med vad som föreskrivs i 24 kap. 7 § andra stycket RB, får av nu angivna skäl frågan om den misstänktes identitet utredas i samband med ett förhör inom ramen för en förundersökning med den person som har angetts i butikens anmälan.

Snattefonförfarandet uppfyller således i det här diskuterade hänseendet inte de rättssäkerhetskrav som måste ställas på en brottsutredning.

Förenklad utredningsförfarande

Som tidigare har nämnts grundas snattefonförfarandet på bestämmelsen i 23 kap. 22 § RB om brottsutredning i förenklad form. Tillämpningsområdet för denna bestämmelse utvidgades genom en lagändring som trädde i kraft den 1 april 1995 (SFS 1994:1412). Det blev därigenom möjligt att tillämpa det förenklade förfarandet även för brott med fängelse i straffskalan. Den 1 december 1995 ändrades också bestämmelsen i 48 kap. 4 § RB, så att det blev möjligt att utfärda strafföreläggande även för fängelsebrott, förutsatt att böter ingår i straffskalan (SFS 1995:1162).

Det föreligger således inte något formellt hinder mot att tillämpa det förenklade utredningsförfarandet i fråga om snatteri, medan denna utredningsform däremot är utesluten i fråga om stöldbrott av normalgraden. Det är därför en lämplighetsfråga om det förenklade förfarandet skall användas vid misstanke om snatteri.

I förarbetena till ändringen i 23 kap. 22 § RB (prop. 1994/95:23 s. 75 f.) uttalades bl.a. följande om bakgrunden till denna.

Befrielsen från skyldigheten att göra en förundersökning torde vara särskilt motiverad i de fall den misstänkte erkänner gärningen och det finns förutsättningar för att beivra brottet genom strafföreläggande eller ordningsbot. Detta är, med nuvarande reglering, inte möjligt ifråga om alla brott som kan bli föremål för strafföreläggande. En del av effektivitetsvinsterna med en förenklad reaktionsform går därför förlorad. Detta förhållande skulle bli än mer påtagligt om regeringens förslag i avsnitt 9.2. att utvidga möjligheterna att utfärda strafföreläggande genomförs utan att regeln i 23 kap. 22 § RB ändras.

Även i övrigt bör vid bötesbrott förundersökning kunna underlåtas när det rör sig om saker som inte kräver mer vidlyftig utredning.

Det bör påpekas att den misstänkte genom sin inställning i skuldfrågan eller genom att påkalla ytterligare utredningsåtgärder i hög grad själv kan påverka om en fullständig utredning skall göras eller om han kan godta att förundersökning underlåts. Om målsäganden riktar anspråk mot den misstänkte, kan detta också medföra att en utredning behöver vidtas. När strafföreläggande utfärdas prövar dessutom åklagaren självständigt att underlaget är tillräckligt. Det torde därför inte uppstå några negativa konsekvenser ur rättssäkerhetssynpunkt.

Av det yttrande som har avgetts i ärendet av Polismyndigheten i Skåne 2000/01:JO1 framgår att syftet med att tillämpa det förenklade förfarandet i snatteri-ärenden är att effektivisera utredningsförfarandet. De vinster i detta hänseende som man gör genom att använda det förenklade förfarandet har, enligt vad som kan utläsas ur yttrandet, sin grund i att den misstänkte inte ges det rådrom och den möjlighet att förbereda sitt försvar som följer av reglerna i 23 kap. 18 § RB och 12 § FUK samt i att det förenklade förfarandet också i övrigt medför att regler hänförliga till förundersökningsförfarandet sätts ur spel. Polismyndigheten pekar i sammanhanget särskilt på regeln i 21 kap. 3 § RB om den misstänktes rätt att biträdas av försvarare och reglerna i 5–7 §§ LUL om underrättelse och kallelse till vårdnadshavaren och socialnämnden i de situationer där den misstänkte är under arton år. Jag återkommer till de sist nämnda frågorna i avsnitten 5.7 och 5.8.

En grundläggande förutsättning för att man med stöd av regleringen i 23 kap. 22 § RB skall kunna utreda brott i förenklad form får anses vara att förhållandena är sådana, att den enskildes berättigade krav på en rättssäker handläggning av utredningen inte åsidosätts. Den utvidgning av tillämpningsområdet för det förenklade förfarandet som gjordes år 1995 syftade till att undanröja ett formellt hinder mot att tillämpa detta förfarande i vissa situationer där en sådan användning i sak framstår som lämplig. Lagstiftarens avsikt har däremot självfallet inte varit att öppna en möjlighet för polisen att kringgå regler i rättegångsbalken och andra författningar till skydd för den misstänktes rättssäkerhet, när den finner detta vara påkallat av effektivitetskal. Som har sagts i det föregående framstår det som naturligt att de allmänna principerna till skydd för den enskildes rättssäkerhet som avspeglas i reglerna i 23 kap. RB och i FUK i möjligaste mån beaktas också vid utredningar enligt 23 kap. 22 § RB.

Det förenklade förfarandet är väl lämpat för utredning direkt på platsen av enkla, klart iakttagbara och ostridiga händelseförlopp där bedömningen av det subjektiva rekviritet typiskt sett inte vållar några svårigheter. Som exempel på sådana brott kan nämnas olovlig körning och förseelser av olika slag mot trafikförfattningarna. I fall av detta slag finns polismän normalt på plats och är vittnen till brottet. I dessa fall innebär det förenklade förfarandet i praktiken väsentligen en lättnad i dokumentationsskyldigheten.

Det i 23 kap. 22 § RB reglerade förfarandet är däremot generellt sett mindre väl ägnat för utredning av brottsbalksbrott, eftersom man där ofta möter rättsliga problem av olika slag. Frågan om man beträffande ett sådant brott skall använda det förenklade förfarandet måste därför avgöras från fall till fall av en befattningshavare med tillräcklig juridisk kompetens.

Enligt 3 a § FUK skall en polisman, som ingriper mot ett brott eller annars kommer till platsen för ett brott eller tar upp anmälan, vidta de utredningsåtgärder som är möjliga, även om förundersökning inte hunnit inledas. Utredningen skall enligt samma bestämmelse om möjligt färdigställas direkt på plats, och vidtagna åtgärder skall så snart som möjligt anmälas för den som har rätt att leda förundersökning rörande brottet. Det är således inte en uppgift för den polisman som verkställer en sådan s.k. primärutredning att avgöra om brottet skall utredas genom förundersökning eller genom användning av det förenklade förfarandet. Detta ställningstagande ankommer i

stället i första hand på den behörige förundersökningsledare till vilken 2000/01:JO1 polismannen redovisar sina åtgärder.

I avsnitt 2 i FAP 404-1 finns föreskrifter som anknyter till bestämmelserna om primärutredningsförfarandet. Enligt dessa föreskrifter skall den polisman, som ingriper mot ett brott eller annars kommer till platsen för ett brott eller tar upp anmälan om brott, 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, sägs detta skola ske om förutsättningarna i övrigt är uppfyllda enligt 23 kap. 22 § RB. Polismannen skall således vid tillämpningen av reglerna i 3 a § FUK göra en bedömning av om förundersökning senare kan komma att inledas och vidta sina utredningsåtgärder med utgångspunkt i denna bedömning (se Fitger, Rättegångsbalken del 2, s. 23:20).

Av vad som har sagts i det föregående följer att det inte är möjligt att i förväg generellt slå fast att exempelvis alla erkända butiksnatterier skall utredas genom det förenklade förfarandet. Det finns enligt min uppfattning i själva verket goda skäl att diskutera frågan om detta utredningsförfarande över huvud taget bör användas i fråga om butiksnatterier.

För att man skall kunna ta ställning till om ett stöldbrott har förekommit är det nödvändigt att utreda dels om det i objektiva hänseende har förekommit något som kan kvalificeras som ett olovligt tillgrepp, dels om den misstänkte har haft uppsåt att tillägna sig det tillgripna. Den omständigheten att ett stöldbrott är att bedöma som ringa och till följd därav skall 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 som av något annat skäl är att bedöma som stöld. Utredningen av butikstillgrepp är i själva verket förenad med särskilda svårigheter såvitt avser bedömningen av såväl det objektiva som det subjektiva rekvisitet. 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 snatteri brottet 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. 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 förelegat något fullbordat snatteri brott eller att tillägnelseuppsåt inte kunnat styrkas.

Åklagarutredningen föreslog i sitt betänkande (SOU 1992:61) Ett reformerat åklagarväsende, att ordningsbotsinstitutet skulle kunna användas också vid snatteri brott. Något sådant förslag lades inte fram i propositionen. De skäl hänförliga till rättssäkerhetsaspekterna som anfördes för regeringens ställningstagande i frågan återges här (prop. 1994/95:23 s. 106 f.), eftersom

resonemanget får anses ha intresse också för frågan om polisens möjligheter att använda ett utredningsförfarande enligt 23 kap. 22 § RB vid snatterirott. 2000/01:JO1

Åklagarutredningen har mot bakgrund av bötesreformen föreslagit att det införs en möjlighet att förelägga ordningsbot även för brott som har dagsböter i straffskalan om brottet inte föranleder svårare påföljd än penningböter. Det huvudsakliga syftet med förslaget är att det därigenom blir möjligt att förelägga ordningsbot för vissa fall av snatteri. Utredningen menar att starka praktiska skäl talar för att denna möjlighet införs och att detta blivit möjligt genom den ovan nämnda bötesreformen. Utredningen anför vidare att de farhågor som tidigare framförts är överdrivna. Det gäller invändningar om att polis saknar tillräcklig utbildning för att klara av att göra en uppsåtsbedömning och att denna bedömning över huvud taget är vanskelig att göra i samband med ordningsbotsförelägganden samt att snatteri är ett så allvarligt brott att de kriminalpolitiska effekter som ligger i själva förfarandet vid strafföreläggande och förhandling i domstol bör tas tillvara. – – –

Även om det är en förutsättning för att förslaget skall genomföras att endast helt okomplicerade fall blir föremål för ett föreläggande kvarstår enligt regeringens mening en viss tveksamhet om det lämpliga i att polis anförtros denna uppgift. Riksåklagaren anför i sitt remissvar att snatterirott enligt hans mening ofta är juridiskt svårbedömt och att det därför inte är någon slump att många förundersökningar slutar med ett beslut att inte väcka åtal och att åtal inte sällan leder till en frikännande dom. Förutom uppsåtsfrågan skall det beaktas om brottet är fullbordat och om gärningen är sådan att det är tillräckligt med penningböter som påföljd. Det är inte endast värdet av det tillgripna som är avgörande för den senare frågan. Som riksdagens ombudsmän påpekar torde det ofta krävas goda kunskaper i straffrätt för att avgöra om situationen är problematisk ur rättslig synvinkel eller inte. Enligt regeringens mening kan det därför ur rättssäkerhetssynpunkt ifrågasättas om utredningens förslag skall genomföras.

Regeringen, som vidare påpekade att användningen av ordningsbot vid snatteri krävde att polis kallades till platsen, fann sammanfattningsvis att utredningens förslag inte tycktes medföra några effektivitetsvinster samt att det också av rättssäkerhetsskäl var tveksamt om förslaget borde genomföras.

Det kan tilläggas att riksdagen tidigare vid flera tillfällen hade avslagit motioner om användning av ordningsbot vid snatterier bl.a. med den motiveringen att de aktuella brottsrekvisiten – såväl de objektiva som de subjektiva – är sådana att de erfarenhetsmässigt kräver överväganden av en art som inte gärna kan företas inom ramen för ordningsbot (se t.ex. JuU 1986/87:21 s. 6 f. och 1987/88:39 s. 5 f.).

Av vad som har sagts i det föregående framgår att man vid utredningen av ett butikstillgrepp inte kan nöja sig med ett enkelt erkännande av den misstänkte, och detta gäller oavsett om gärningen är att bedöma som stöld eller som snatteri. Händelseförloppet måste i stället klarläggas i alla de hänseenden som krävs för att man skall kunna göra ett välgrundat ställningstagande i ansvarsfrågan. Det måste härvid beaktas att det är fråga om situationer där en person direkt på platsen ställs inför en anklagelse för ett uppsåtligt tillgreppsbrott och där man kan utgå från att han i många fall inte är i stånd att omedelbart ta ställning till en sådan anklagelse på ett rationellt och välövervägt sätt. För ett sådant ställningstagande krävs t.ex. att den misstänkte har klart för sig vad som krävs för att ett fullbordat snatteribrott skall föreläggas och att han inser vad som fordras för att

gärningen skall anses ha begåtts uppsåtligt. Det kan vidare mycket väl tänkas att också en misstänkt som anser att han inte har haft något tilläggs-
seuppsåt omedelbart erkänner gärningen bara för att snabbt slippa ut ur en
obehaglig situation. Det kan tilläggas att butikssnatteri är att betrakta som ett
centralt förmögenhetsbrott (se JuU 1986/87:21 s. 7 och 1987/88:39 s. 6), och
att det för den enskilde knappast framstår som mindre allvarligt att anklagas
för ett butikssnatteri än för en butiksstöld.

2000/01:JO1

Av vad som nu har sagts följer vidare att sådana kortfattade anteckningar
om det inträffade som är den normala dokumentationsformen vid en
utredning enligt 23 kap. 22 § RB inte kan anses utgöra ett tillfredsställande
underlag för åklagarens ställningstagande i åtalsfrågan i ett ärende om
butikssnatteri.

Enligt min uppfattning bör av nu angivna skäl butikssnatterier utredas
enligt reglerna om förundersökning. Detta innebär bl.a. att den misstänkte i
enlighet med vad som föreskrivs i 23 kap.18 § RB och 12 § FUK, på samma
sätt som om misstanken i stället hade avsett stöld, skall få en formell
underrättelse om misstanken och om sin rätt att anlita försvarare under
utredningen samt skäligt rådrom för att ta ställning till vad som har kommit
fram genom denna. Ett utredningsförfarande som innebär att de nu nämnda
bestämmelserna inte tillämpas bör således av rättssäkerhetsskäl i princip inte
användas vid misstanke om butikssnatteri. Det kan visserligen sägas att det
inte borde vara uteslutet att använda det förenklade förfarandet i
okomplicerade fall. Häremot kan emellertid med fog invändas att redan
bedömningen av om det rör sig om ett i rättsligt hänseende svårbedömt fall
eller ej ställer krav på goda kunskaper i straffrätt. Härtill kommer att en
sådan bedömning kräver att utredningen är slutförd eller i varje fall i det
närmaste färdigställd.

Det kan sammanfattningsvis konstateras att reglerna i 23 kap. 22 § RB inte
kan åberopas till stöd för en generell användning av det förenklade utred-
ningsförfarandet vid butikssnatterier på det sätt som snattefonförfarandet
förutsätter, och att det förenklade förfarandet även i övrigt typiskt sett
framstår som en ur rättssäkerhetssynpunkt otillfredsställande metod för att
utreda sådana brott. En annan sak är att primärutredningsförfarandet enligt
23 kap. 3 § tredje stycket RB och 3 a § FUK normalt får anses vara väl
lämpat för det inledande skedet av utredningen av butikstillgrepp. Jag kan
här hänvisa till vad som sägs i denna fråga i proposition 1994/95:23 s. 78. En
polisman som kommer till platsen för ett butikssnatteri bör emellertid, när
han där vidtar utredningsåtgärder med stöd av bestämmelserna om
primärutredning, på samma sätt som när ett butikstillgrepp är att bedöma
som stöld utgå från att förundersökning senare kommer att inledas. Detta
innebär bl.a. att den misstänkte, när han hörs, skall underrättas om
misstanken och om sin rätt till försvarare, att de förhör som hålls skall
dokumenteras på det sätt som gäller vid förundersökningar samt att den
misstänkte skall ges tillfälle att granska uppteckningen av förhöret med
honon enligt vad som föreskrivs i 23 kap. 21 § andra stycket RB.

Jag vill avslutningsvis erinra om att ett resultat av att en polisman med stöd
av 24 kap. 2 § och 7 § första stycket RB övertar ett envarsgripande av en för

snatteri misstänkt person blir att förundersökning inleds (jfr SOU 1995:47 2000/01:JO1 s. 155 och JO 1993/94 s. 97).

Försvare

Polismyndigheten i Skåne har gjort gällande att användningen av det förenklade utredningsförfarandet enligt 23 kap. 22 § RB innebär att den misstänktes rätt enligt 21 kap. 3 § första stycket RB att anlita biträde av försvarare bortfaller. I likhet med Riksåklagaren anser jag däremot att det av lagtexten klart framgår att denna rätt föreligger, även om den misstänkte inte har delgetts misstanke om brott, och oavsett om utredningen redan från början har formen av en förundersökning eller om den har inletts som en utredning enligt 23 kap 22 § RB. Härav följer att det inte är rättsligen möjligt att använda snattefonförfarandet, om den misstänkte vill anlita försvarare under utredningen.

Lagen med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare (LUL)

Av det yttrande som har avgetts av Polismyndigheten i Skåne framgår att myndigheten anser att användningen av det förenklade förfarandet enligt 23 kap. 22 § RB får till följd att reglerna i 5–7 §§ LUL om underrättelse och kallelse till den unges vårdnadshavare och till socialnämnden inte är tillämpliga. Man kan vidare dra den slutsatsen att polismyndigheten är av den uppfattningen att detta är en av förtjänsterna med det förenklade förfarandet.

Ett viktigt syfte med reglerna i LUL är, som framhålls i Riksåklagarens yttrande, att få till stånd en samverkan mellan den unges vårdnadshavare, å den ena sidan, och de sociala och brottsutredande myndigheterna, å den andra, i syfte att tillrättaföra den unge. Som framgår av redogörelsen för den rättsliga regleringen har lagstiftaren av detta skäl tagit in regler i 5–7 §§ LUL om skyldighet att underrätta vårdnadshavaren och socialnämnden om brottsmisstankar mot personer under 18 år samt att kalla vårdnadshavaren och socialnämnden till förhör med den unge. Skyldigheten att underrätta och kalla socialnämnden avser alla brott som kan följas av fängelse, och motsvarande skyldighet gentemot vårdnadshavaren avser i princip brott av alla slag. Som framgår av redogörelsen för den rättsliga regleringen görs emellertid i sistnämnda hänseende undantag bl.a. för de fall där det uppenbarligen rör sig om en förseelse av mycket bagatellartat slag eller där det kan antas att det skulle vara till större skada än nytta för den unge om vårdnadshavaren underrättas. Som ett annat exempel på möjlighet att göra avsteg från regeln om skyldighet att underrätta och kalla vårdnadshavarna nämns i förarbetena att förhör med den unge av utredningsskäl måste hållas omedelbart men hans vårdnadshavare inte kan nås.

Reglerna i LUL ger uttryck för samhällets kriminalpolitiska hållning såvitt avser brott av unga. Det kan självfallet inte godtas att de brottsutredande myndigheterna i syfte att effektivisera utredningarna av brott av visst slag tillämpar ett förfarande som innebär att regler av central betydelse på detta område i praktiken inte kan tillämpas. Det framstår enligt min mening som

uppenbart att lagstiftarens avsikt har varit att brott begångna av personer under 18 år alltid skall utredas i enlighet med den specialreglering som finns i LUL. Jag vill i detta sammanhang särskilt understryka att ett allmänt intresse av att utreda snatteriärenden så snabbt och enkelt som möjligt inte kan anses vara ett sådant i det nyss nämnda förarbetsuttalandet åsyftat utredningsskäl som motiverar att man underlåter att underrätta och kalla den unges vårdnadshavare. Kravet på snabbhet tillgodoses här i stället genom de särskilda regler i denna fråga som finns intagna i LUL.

Av det sagda följer att endast sådana mycket bagatellartade brott som åsyftas i förarbetena till 5 § LUL kan utredas med användning av det förenklade förfarandet enligt 23 kap. 22 § RB.

Med anledning av vad som har sagts i det föregående om skyldigheten enligt 24 kap. 7 § andra stycket RB för den som har gripit en för brott misstänkt person att skyndsamt överlämna denne till närmaste polisman vill jag framhålla, att motsvarande skyldighet enligt 34 § LUL gäller när en enskild person har gripit någon som är under 15 år på grund av misstanke om ett brott som kan följas av fängelse. Inte heller här finns det således utrymme för ett "överlämnande" per telefon.

Sammanfattande synpunkter

Av vad som har sagts i det föregående framgår att man enligt min mening av flera skäl inte kan acceptera en användning av snattefonförfarandet så som detta beskrivits i de yttranden som har avgetts i ärendet. Dessa skäl kan sammanfattas på följande sätt.

Snattefonförfarandet innebär att den misstänkte inte vid något tillfälle sammanträffar med en befattningshavare inom polisväsendet med anledning av det inträffade, och att polisen därmed inte framträder som en synlig aktör i samhällets brottsbeivrande och brottsförebyggande verksamhet. Man går därför miste om det pedagogiska och brottsförebyggande värde som ligger i att den som är misstänkt för ett butiksnatteri, åtminstone vid något tillfälle under utredningen, ställs öga mot öga med en polisiär befattningshavare som har till uppgift att som statens företrädare ingripa mot brottet. Jag vill här erinra om de förarbetsuttalanden om det lämpliga i att man vid butikstillgrepp tillämpar reglerna om s.k. primärutredning som har återgetts i det föregående. Det finns vidare anledning att peka på att en av de bärande tankarna bakom närpolisreformen är att polisen skall fungera brottsförebyggande bl.a. genom att vara synlig i lokalsamhället.

Användning av snattefonförfarandet medför inte bara att, i enlighet med rådande praxis för ingripanden med anledning av butikstillgrepp, centrala delar av det inledande utredningsförfarandet – identitetskontroll och förfrågan om den misstänktes inställning till brottsmisstanken – handhas av en enskild person, t.ex. en butiksinnehavare eller en butikskontrollant, som antingen har ett eget intresse i saken eller agerar på uppdrag av någon som har ett sådant intresse och som inte är underkastad den objektivitetsprincip som gäller för polisen. Härtill kommer att också den del av utredningsförfarandet, som utgörs av det av en polisman hållna telefonförhöret, kännetecknas av att den misstänkte står under kontroll av målsäganden eller en

2000/01:JO1

företrädare för denne, som genom den attityd som han intar mot den misstänkte i hög grad kan påverka förhörssituationen. 2000/01:JO1

Redan gällande praxis i fråga om ingripanden mot personer som är misstänkta för butiksnatteri innebär att brottsutredande uppgifter som ankommer på polisen utan lagstiftarens medverkan överförs till en butikskontrollant eller någon annan som företräder målsägandens intressen. Snattefonförfarandet innebär att ytterligare ett steg tas i denna riktning. Den som, sett ur den misstänktes perspektiv, i första hand företräder intresset av att brott beivras blir därmed målsäganden eller någon som är i dennes ställe.

Det finns vidare anledning att erinra om att en butiksanställd eller en butikskontrollant som ingriper mot en person med anledning av ett butikstillgrepp kan komma att höras som vittne med anledning av omständigheterna kring ingripandet. Det måste betraktas som anmärkningsvärt att det överlämnas åt ett vittne som tillika är en partsföreträdare att i viktiga hänseenden ombesörja utredningen av det brott som han har bevitnat.

Av det sagda framgår att det här är fråga om ett utredningsförfarande som inte gör någon klar åtskillnad mellan målsäganden eller den som är i hans ställe, å den ena sidan, och polisen som företrädare för det allmänna intresset av ett objektivt och rättssäkert brottsutredningsförfarande, å den andra. Det finns härmed en påtaglig risk för att polisen och målsäganden – eller den person som för målsägandens räkning och i egenskap av vittne till det inträffade har ingripit mot den misstänkte – i den misstänktes ögon kommer att framstå som aktörer som nära och förtroendefullt samverkar med varandra i det gemensamma syftet att tillgodose målsägandens intresse av att tillgreppet beivras. Det är uppenbart att en sådan ordning är ägnad att försätta den misstänkte i underläge och att rubba hans tilltro till objektiviteten i förfarandet.

Redan dessa synpunkter av principiell natur är enligt min mening tillräckliga för att man skall finna anledning att ifrågasätta användningen av snattefonförfarandet. Metoden kan emellertid kritiseras också utifrån mera renodlat rättsliga utgångspunkter.

Det förfarande som normalt tillämpas av exempelvis en butikskontrollant för att säkerställa identifiering och rapportering av en person som har er-tappats med ett butikstillgrepp måste betraktas som ett envargripande enligt 24 kap. 7 § andra stycket RB. Av detta följer att den som har blivit föremål för ingripandet skall överlämnas till en polisman. Denna bestämmelse kan inte tolkas på annat sätt än att den avser ett förfarande som innebär att polis-mannen har faktisk möjlighet att överta gripandet eller att på platsen vidta någon annan åtgärd, t.ex. att kroppsvisitera den misstänkte. Ett överlämnande enligt 24 kap. 7 § andra stycket RB kan således inte göras per telefon. De utredningsåtgärder som är avsedda att vidtas i samband med ett fysiskt överlämnande av den misstänkte till en polisman kan inte lagligen ersättas med ett telefonförhör i omedelbar anslutning till gripandet. Om en polisman inte kan komma till platsen skall den gripne därför omedelbart frigges. I det här diskuterade hänseendet står snattefonförfarandet således i direkt strid med gällande lag. En annan sak är att det kan vara av värde att det hos polismyndigheten finns ett särskilt telefonnummer som kan användas av den som vill få en polisman till platsen för ett envargripande.

Rikspolisstyrelsen och Riksåklagaren har gett uttryck för uppfattningen att snattefonförfarandet inte kan användas om det råder osäkerhet om den misstänktes identitet. Det är en självklarhet i en rättsstat att den som blir föremål för ett åtal eller tillställs ett strafföreläggande dessförinnan måste ha fått sin identitet fastställd på sådant sätt att det inte finns utrymme för att ifrågasätta riktigheten av identifieringen. Fastställandet av den misstänktes identitet är en utredningsåtgärd som vidtas vid polisens myndighetsutövning och som inte till någon del kan överlåtas på en enskild person. Uppgiften att identifiera den misstänkte kan inte heller fullgöras på ett tillfredsställande sätt genom att en polisman vid ett telefonsamtal med den misstänkte gör en registerkontroll och ställer olika kontrollfrågor. För att identifieringen skall uppfylla rättssäkerhetens krav fordras att den görs av en befattningshavare inom polisväsendet vid ett personligt sammanträffande med den misstänkte, som ger möjlighet till en kontroll av legitimationshandlingar eller en kontroll av annat lika tillförlitligt slag. Det är således aldrig möjligt att med användning av snattefonförfarandet fastställa den misstänktes identitet på ett ur rättssäkerhetssynpunkt godtagbart sätt.

2000/01:JO1

Vidare talar starka rättssäkerhetsskäl mot att det förenklade utredningsförfarandet enligt 23 kap. 22 § RB över huvud taget används av polisen vid utredningen av butikssnatterier. Det är svårt att förstå varför det grundläggande skydd för den misstänktes rättssäkerhet, som följer bl.a. av reglerna i 23 kap. 18 § RB och 12 § FUK om skyldigheten att underrätta den misstänkte om hans rätt till försvarare och om hans rätt att ta del av utredningen, skulle falla bort exempelvis av det skälet att värdet av den egendom som tillgrips i en butik ligger under en viss beloppsgräns. Ett sådant synsätt framstår som särskilt svårförklarligt med hänsyn till att butikssnatterier i många fall snarare ger upphov till fler problem i rättsligt hänseende än vad som är fallet med sådana tillgreppsbrott som på grund av det tillgripnas värde och omständigheterna i övrigt är att betrakta som stöld. Den omständigheten att en misstänkt person i omedelbar anslutning till att han har ertappats med ett butikssnatteri förklarar att han är beredd att medverka i ett förfarande som innebär att han avstår från sina rättigheter enligt bl.a. 23 kap. 18 § RB bör mot denna bakgrund inte tillmätas någon relevans för valet av utredningsform.

En annan sak är att det ofta kan vara lämpligt att vid misstanke om butikssnatteri inledningsvis tillämpa reglerna i 23 kap. 3 § tredje stycket RB och i 3 a § FUK om s.k. primärutredning. Den polisman som vidtar utredningsåtgärder med stöd av dessa bestämmelser bör emellertid därvid utgå från att förundersökning senare kommer att inledas.

Av lagstiftarens syfte med reglerna i lagen med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare följer att brott av personer under arton år alltid skall utredas under sådana former att reglerna i denna lag kan tillämpas fullt ut. Detta innebär att användning av snattefonförfarandet i sådana fall är utesluten redan av detta skäl. Den ordning som i detta hänseende tillämpas av Polismyndigheten i Skåne står således i strid med gällande rätt.

Det kan tilläggas att också polismyndighetens åsikt, att användningen av det förenklade utredningsförfarandet enligt 23 kap. 22 § RB innebär att den

misstänktes rätt att biträdas av försvarare bortfaller, har sin grund i en missuppfattning om innebörden av lagstiftningen på området. 2000/01:JO1

Det är självfallet angeläget att begångna brott utreds och beivras, och det är också naturligt att de brottsbekämpande myndigheterna kontinuerligt utvecklar och förbättrar sina metoder i detta hänseende. Den vällovliga ambitionen att rationalisera och effektivisera utredningsarbetet får emellertid aldrig sträcka sig så långt att grundläggande principer till skydd för den enskildes rättssäkerhet sätts åt sidan, och det kan självfallet än mindre godtas att en utredningsmetod står i direkt strid med gällande lag. Det är därför angeläget att varje beslut att införa nya metoder föregås av en noggrann analys av de rättsliga frågor som kan komma att aktualiseras.

De frågor som har behandlats i detta ärende är av den arten att jag finner anledning att fästa Justitiedepartementets uppmärksamhet på dem genom att överlämna en kopia av detta beslut. Jag överlämnar vidare för kännedom en kopia av beslutet till justitieutskottet.

Kritik mot en polismyndighet för långsam handläggning av ärenden vid dess internutredningsenhet

(Dnr 296-1999)

Bakgrund

Vid en inspektion den 1 och 2 december 1998 av Polismyndigheten i Skåne, Internutredningsgruppen (IUG), granskades handläggningen av de 30 äldsta ännu inte avgjorda ärendena och av alla de ärenden som hade kommit in under år 1998. Vid tidpunkten för inspektionen bestod personalstyrkan vid IUG av fem utredningskommissarier, varav två var tillfälligt anställda. Före den 1 september 1998 bestod gruppen av två kommissarier. Chef för enheten var kommissarien Boris Brundin.

Vid granskningen konstaterades att ett stort antal ärenden hade legat lång tid utan att några handläggningsåtgärder hade vidtagits i dem. Exempelvis hade flertalet av de 30 äldsta ärendena legat upp emot två år och i vissa fall t.o.m. drygt två år utan att några synbara åtgärder hade förekommit. I fråga om vissa av de ärenden som fortfarande stod öppna visade det sig vid en under inspektionen utförd kontroll att åklagare långt tidigare hade beslutat att avsluta utredningarna. Därutöver konstaterades att ett stort antal av 1998 års ärenden hade legat sedan januari eller februari 1998 utan att några utredningsåtgärder hade vidtagits. – – –

ChefsJO Eklundh beslutade att handläggningen skulle tas upp till utredning i ett särskilt ärende.

Utredning

Polismyndigheten anmodades att inkomma med upplysningar och yttrande över

- orsaken till att ett stort antal ärenden hade legat lång tid utan att några åtgärder hade vidtagits i dem, 2000/01:JO1
- vilka kontroll- och bevakningsrutiner polismyndigheten (IUG) hade beträffande ännu inte avgjorda ärenden,
- vilka åtgärder polismyndigheten hade vidtagit eller skulle komma att vidta för att komma tillrätta med de långa handläggningstiderna.

Polismyndigheten (länspolismästaren Hans Wranghult) kom in med följande remissvar.

Orsaker till långsam handläggning

Inflödet av anmälningar mot polisanställda avseende brott som har samband med anställningen var under åren 1994–1996 i genomsnitt omkring 350 ärenden per år. Under 1997 skedde en markant ökning varvid inkom 504 ärenden. Den ingående balansen den 1 januari 1997 var 200 ärenden. På grund av det stora anmälningsinflödet ökade balansen med 98 ärenden under året så att den utgående balansen för 1997 var 298 ärenden. På grund härav och med anledning av att en av de tre kommissarierna vid internutredningsgruppen blivit långtidssjuk beslutade länspolismästaren att ledigförklara två anställningar som kommissarie genom en kungörelse den 19 februari 1998. Detta anställningsförfarande skedde samtidigt med genomförandet av polismyndighetens omorganisation. Denna innebar bland annat rekrytering av ett mycket stort antal arbetsledare där tillsättningsprocessen håller på att avslutas nu. Det dröjde till september månad 1998 innan nya befattningshavare fanns på plats i internutredningsgruppen. En utökning med en utredningsman gjordes i förhållande till utlysningsskugörelsen. Det innebar att tre kommissarier tillsattes. Ärendebalansen var då omkring 400 ärenden.

Bedömning

En orsak till att ett stort antal ärenden har legat lång tid utan att några åtgärder vidtagits synes vara att genomförd ärendebevakning inte följts upp i tillräcklig omfattning och att ärendeprioritering inte alltid genomförts. Det gäller särskilt ärenden från 1995 och 1996. Ett flertal ärenden skulle t.ex. kunna ha redovisats efter en enkel kontroll med åklagarmyndigheten. Det kan vidare konstateras att ärendebalansen, på grund av ett ökat anmälningsinflöde, långtidssjukdom och ett för långsamt tillsättningsystem inom polisen, blivit för stor och att genomströmningshastigheten därmed generellt förlängts. Särskilt under våren 1998 blev bemanningssituationen svår.

Polismyndighetens åtgärder för att komma tillrätta med de långa handläggningstiderna

Kontroll- och bevakningsrutiner

Ärendebevakningen i RAR-systemet (Rationell Anmälnans Rutin) har ändrats från tidigare ett och ett halvt år till att gälla alla ärenden äldre än sex månader. Uppföljning av bevakningen sker varje månad av chefen för internutredningsgruppen. Kontakt tas med utredningsman eller åklagare för att kontrollera läget i varje enskilt ärende.

Resultatuppföljning som anger inkomna ärenden, redovisade ärenden, ärendebalans, genomströmningstid, åtal och domar redovisas för länspolismästaren varje månad.

En ny tjänsteföreskrift har utarbetats för att tydliggöra ansvarsfördelning och säkerställa vissa bevakningsåtgärder. 2000/01:JO1

Organisation och arbetsledning

Arbetsledningen har förstärkts genom att ledningsansvaret sedan november 1998 vilar på en polisintendent. En ny gruppchef förordnades dessutom från och med den 1 februari 1999. Enheten består av ytterligare fyra kommissarier och en assistent. Fram till sommaren 1999 finns dessutom ytterligare en assistent anställd.

Det sker nu en omedelbar analys och direktstyrning av varje enskilt inkommet ärende. Gamla ärenden fördelas till en avarbetningsgrupp.

Avarbetningsplan

En handlingsplan har utarbetats vid enheten. Ärendebalansen skall avsevärt minskas. Tidsplanen är att detta ska ske före den 31 maj 1999. Nya ärenden skall efter åklagarens beslut påbörjas omedelbart i prioriterade ärenden och senast inom två månader i övriga ärenden. Ett mål är dessutom att anmälningsinflödet skall minska genom brottsförebyggande information och fortsatt etikutbildning.

Tre kommissarier har avdelats för att i första hand avarbeta balansen. Två kommissarier tar hand om nya ärenden. Civil personal har fått nya uppgifter. Det innebär bland annat att införskaffa kompletterande handlingar till anmälan. Under avarbetningstiden förstärks därför den civila personalen med en befattningshavare.

Åklagarkontakt

Möten mellan länspolismästaren och överåklagaren sker sedan lång tid tillbaka. Internutredningsverksamheten diskuteras kontinuerligt. Möten mellan chefsåklagarna, biträdande chefsåklagarna och internutredningsgruppen hålls med jämna mellanrum. Direktkontakter med åklagaren tas i ökad utsträckning i enskilda ärenden.

Bedömning av polismyndighetens åtgärder

Polismyndigheten har nu en god kontroll och bevakning av samtliga ärenden. En tillräckligt stor och kompetent personalresurs har tillsatts. Arbetsmetodikerna har förändrats och kvaliteten har höjts i enskilda ärenden. Den 22 mars 1999 var 293 ärenden i balans varav 55 hos åklagarmyndigheten för beslut. Balansen beräknas vara på en acceptabel nivå före sommaren 1999.

I oktober 1999 infordrades nya statistikuppgifter från IUG. Det framkom därvid att IUG den 28 oktober 1999 hade 299 öppna ärenden, varav fem var från år 1997, 69 från år 1998 och resterande 225 från år 1999. Polisintendenten Lars-Folke Piledahl lämnade samtidigt följande upplysningar.

Uppföljning av ärendebalansen inom internutredningsgruppen

Balansen var 350 ärenden vid 1998 års utgång. I april hade balansen gått ner till ca 300 ärenden trots ett stort inflöde. Därefter ökade inflödet ytterligare till en nivå som pekade mot 600 ärenden vid årets slut. Länspolismästaren informerades och beslutade att ytterligare förstärka internutredningsgruppen så snart som möjligt. Den 1 september tillfördes två kommissarier och den 1 november kommer ytterligare en. Det betyder att gruppen då består av 7 kommissarier och två assistenter.

Antalet inkomna ärenden till och med den 28 oktober 1999 är 482. 2000/01:JO1
 Gruppen har under året redovisat 524 ärenden. Den totala balansen har under året minskat från 350 ärenden till 300 ärenden.

Prognosen per den 31 december 1999 är 600 inkomna ärenden, 700 redovisade ärenden och en total ärendebalans på 250 ärenden.

Resultatet av den stora avarbetningen av ärenden är 8 åtal och ett strafföreläggande för brott i samband med arbetet under första halvåret. Två av åtalen har ogillats och två har ännu inte varit föremål för någon huvudförhandling. Två befattningshavare har sagt upp sig efter inledd process om avskedande. Ytterligare en befattningshavare riskerar avsked.

I ett beslut den 5 november 1999 anförde *chefsJO Eklundh* följande.

Bedömning

Till polisens uppgifter hör bl.a. att övervaka den allmänna ordningen och säkerheten, hindra störningar därav och ingripa när sådana har inträffat samt bedriva spaning och utredning i fråga om brott som hör under allmänt åtal (2 § polislagen [1984:387]). För att polisen skall kunna fullgöra sina uppgifter har den genom lag utrustats med vittgående befogenheter som bl.a. innefattar rätt att i skilda hänseenden begränsa enskildas grundlagsfästa fri- och rättigheter. I dessa befogenheter ingår rätt att under vissa förutsättningar använda våld för att genomföra en tjänsteåtgärd (se 10 § polislagen). Polisen kan sägas i princip ha monopol på att utöva statens våldsbefogenheter mot enskilda.

Det är mot denna bakgrund uppenbarligen av största vikt att det finns ett effektivt och väl fungerande system för att övervaka att polisen använder sina befogenheter på ett sätt som innebär att kraven på lagenlighet, rätts-säkerhet och objektivitet tillgodoses. Ett sådant kontroll- och sanktions-system är en nödvändig förutsättning för att allmänheten skall kunna hysa förtroende för polisverksamheten.

I ett system av nu nämnt slag utgör regler om hur man skall handlägga anmälningar om brott begångna av anställda inom polisväsendet en central beståndsdel. Bestämmelserna om handläggningen av anmälningar mot anställda inom polisen finns sedan den 1 januari 1999 i 5 kap. Polisförordningen (1998:1558). Dessförinnan återfanns motsvarande regler i 6 kap. polisförordningen (1984:730).

Om det i en anmälan till polisen har påståtts att en anställd inom polisen har gjort sig skyldig till något brott som har samband med arbetet eller på något annat sätt har handlat felaktigt i sin myndighetsutövning, skall anmälan omedelbart överlämnas till åklagare för prövning om förundersökning skall inledas eller inte (1 § första stycket 1). Detsamma gäller om en person har skadats antingen genom något som en anställd inom polisen har gjort i tjänsten eller under sin vistelse i en polisarrest och skadan är allvarlig (1 § första stycket 2), eller om det i något annat fall kan bli fråga om att inleda förundersökning mot en anställd inom polisen för brott som har samband med arbetet (1 § första stycket 3). Vissa undantag från skyldigheten att överlämna ett ärende till åklagare finns i 1 § andra stycket. I 6 § finns bestämmelser om hur en anmälan om att någon anställd inom polisen gjort sig skyldig till brott som inte har samband med arbetet skall handläggas.

Rikspolisstyrelsen har vidare utarbetat vissa föreskrifter och allmänna råd om handläggningen av anmälningar mot tjänstemän inom polisväsendet m.m. (FAP 403-2). 2000/01:JO1

Rättegångsbalkens allmänna regler om förundersökning skall självfallet tillämpas också i fråga om förundersökningar som avser anställda inom polisväsendet. Jag vill i sammanhanget särskilt peka på regeln att en förundersökning skall bedrivas så skyndsamt som omständigheterna medger (23 kap. 4 § andra stycket rättegångsbalken). Det är av hänsyn till allmänhetens förtroende för det allmännas kontroll av polisverksamheten av största vikt att denna bestämmelse iakttas lojalt av de utredande organen.

En grundläggande princip i förfarandet för att utreda påstådda brott av anställda inom polisväsendet är att ärendena redan från början skall handläggas av åklagare. Det kan tilläggas att enligt 17 § åklagarförordningen (1996:205) endast vissa, särskilt kvalificerade åklagare får handlägga frågor om ansvar för brott som arbetstagare inom polisväsendet misstänks ha begått i samband med arbetet. Till sin hjälp har åklagaren polismän som sköter det löpande utredningsarbetet. Vanligtvis tjänstgör dessa polismän i särskilda internutredningsenheter som är fristående i förhållande till polismyndighetens verksamhet i övrigt. I 5 kap. 3 § polisförordningen finns särskilda bestämmelser om behörighet att hålla förhör med anställda inom polisen.

För att det här beskrivna regelverket skall fylla sin uppgift krävs uppenbarligen att åklagar- och polismyndigheterna i det aktuella hänseendet är organiserade på sådant sätt att utredningsverksamheten kan fungera på ett effektivt och i alla hänseenden korrekt sätt. Den för all brottsutredande verksamhet gällande grundsatsen att handläggningen måste ske i sådana former att den inte ger fog för ett ifrågasättande av de utredande myndigheternas objektivitet har här en alldeles särskild tyngd.

Jag kunde vid inspektionen av IUG konstatera att verksamheten där inte uppfyllde de krav som måste ställas. Som redan har nämnts hade vid inspektionstillfället ett stort antal ärenden legat lång tid, ibland mer än två år, utan att några synbara åtgärder hade vidtagits i dem. Därutöver noterades klara brister i myndighetens bevakningsrutiner. Det finns enligt min uppfattning anledning att se mycket allvarligt på de iakttagna bristerna.

Polismyndigheten har i sitt yttrande som förklaring till de långa handläggningstiderna pekat på att anmälningsinflödet under senare år har ökat, att ärendebevakningen inte har följts upp i tillräcklig omfattning och att ärendeprioritering inte alltid har genomförts. Myndigheten har vidare hänvisat till att en av de handläggande kommissarierna varit långtidssjuk och till att tillsättningsystemet inom polisen är för långsamt.

Jag är medveten om att arbetssituationen vid IUG har varit mycket ansträngd. Oavsett detta framstår så långa uppehåll i handläggningen som det här är fråga om som helt oacceptabla. Vissa av de omständigheter som polismyndigheten har åberopat som förklaring till bristerna är av den arten att de inte kan ge anledning till kritik mot någon enskild befattningshavare. Boris Brundin har emellertid i sin egenskap av chef för IUG haft ett övergripande ansvar för verksamheten, och det har därmed ankommit på honom att se till att ärendena drevs fram på ett betydligt mer effektivt sätt än som har varit fallet. I hans arbetsuppgifter har bl.a. legat att ombesörja att det

fanns väl fungerande bevakningsrutiner vid enheten och att ärendena 2000/01:JO1 prioriterades på ett ändamålsenligt sätt. Han kan således inte undgå kritik för sitt sätt att leda verksamheten.

Det yttersta ansvaret för en polismyndighets verksamhet åvilar länspolis-mästaren, dvs. i detta fall Hans Wranghult. Enligt 6 § verksförordningen (1995:1322) ansvarar myndighetens chef för myndighetens verksamhet, och av 7 § första stycket samma förordning följer att myndighetschefen skall se till att verksamheten bedrivs författningsenligt och effektivt. Att dessa regler är tillämpliga på polismyndigheter framgår av 1 kap. 7 § polisförordningen. En regel av samma innebörd fanns också i polisförordningen (1984:730). Inte heller Hans Wranghult kan således undgå kritik med anledning av bristerna i IUG:s handläggning av sina ärenden.

Som framgår av polismyndighetens yttrande har myndigheten under det senaste året vidtagit ett antal konkreta åtgärder för att komma tillrätta med de långa handläggningstiderna. Dessa åtgärder har tagit sig formen av ändrade kontroll- och bevakningsrutiner samt av en i vissa hänseenden ändrad organisation. Bl.a. har antalet befattningshavare vid IUG kraftigt utökats. Gruppen består numera av sju kommissarier och två assistenter.

Det är med tillfredsställelse som jag noterar att polismyndigheten har vidtagit kraftfulla åtgärder för att säkerställa att IUG:s verksamhet i fortsättningen skall kunna fungera på ett effektivt och rättssäkert sätt. Till uppföljning av detta ärende önskar jag ta del av IUG:s statistikuppgifter per årsskiftet 1999/2000.

Mina iakttagelser i ärendet är av den arten att jag finner det påkallat att fästa Justitiedepartementets och justitieutskottets uppmärksamhet på förhållandena genom att dit överlämna kopior av detta beslut.

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

(Dnr 1929-1999 och 1930-1999)

Bakgrund

Under en inspektion vid Polismyndigheten i Västmanlands län, enheten för internutredningar, den 17 mars 1999 granskades bl.a. hur ärenden som från polismyndigheten hade överlämnats till åklagare för ställningstagande till om förundersökning skulle inledas hade handlagts.

Avsnitt 1

I elva ärenden från åren 1997 och 1998 konstaterades att chefsåklagaren Ulf Forsberg vid Åklagarkammaren i Västerås hade beslutat om vissa utredningsåtgärder, vilka i många fall innefattade förhör med en av anmälaren utpekad gärningsman, innan han tog ställning till om förundersökning skulle inledas.

Ärendena gällde i korthet följande.

2000/01:JO1

Ärende 1: Anmälaren gjorde gällande att polismän hade gjort sig skyldiga till tjänstefel i samband med ett omhändertagande enligt 13 § polislagen.

Ärende 2: Anmälaren påstod att polismän hade slarvat bort hans legitimation i samband med ett ingripande. Händelsen rubricerades som ifrågasatt tjänstefel.

Ärende 3: Enligt anmälan hade en person åsamkats en fraktur på ena armen i samband med ett omhändertagande enligt lagen om omhändertagande av berusade personer m.m. (LOB). I anmälan är gärningen rubricerad som vållande till kroppsskada.

Ärende 4: Anmälan är rubricerad som tjänstefel vilket bl.a. skulle ha bestått i att polismän som kom till en plats där bl.a. skadegörelse hade förövats hade uppgett att det inte var någon mening att göra en polisanmälan eftersom bevisen inte skulle hålla. Polismännen uppgavs därefter ha lämnat platsen utan åtgärd.

Ärende 5: Enligt anmälan hade polismän tagit ifrån en person hans cykel och även i övrigt trakasserat honom. Gärningen rubricerades i anmälan som tjänstefel.

Ärende 6: I anmälan, som är rubricerad som tjänstefel, uppgav anmälaren bl.a. att han misstänkte att någon inom polisen hade "läckt" uppgifter från polisregistret.

Ärende 7: Ärendet gällde påstått tjänstefel. Enligt anmälan hade en man önskat göra en polisanmälan per telefon. Mannen uppsöktes i bostaden av två polismän. Mannen berättade för polismännen om den händelse som han ville anmäla. Polismännen lovade att återkomma påföljande dag. Så skedde emellertid inte.

Ärende 8: Anmälaren gjorde gällande att polismän hade stulit två cyklar.

Ärende 9: Enligt anmälan hade en polisman tagit tag i en hund och därefter kastat hunden i marken. Polismannen hade också uttalat att hunden kunde komma att tas ifrån ägaren. I anmälan rubricerades gärningarna som ifrågasatta tjänstefel.

Ärende 10: I anmälan, som är rubricerad som tjänstefel, påstods bl.a. att en viss polisman hade förföljt anmälarna.

Ärende 11: Enligt anmälaren hade 3 000 kr tillgripits från honom på polisstationen under den tid som anmälaren var omhändertagen enligt LOB.

Gemensamt för dessa ärenden är att Ulf Forsberg gett direktiv om olika utredningsåtgärder innan han tog ställning till om förundersökning skulle inledas eller ej. Enligt direktiven till polismyndigheten skulle förhör hållas med andra personer än målsäganden/anmälaren och i vissa fall anmodades polismyndigheten att förhöra den person som i anmälan utpekats som gärningsman. Sedan begärda kompletteringsåtgärder utförts beslutade Ulf Forsberg att förundersökning inte skulle inledas.

Avsnitt 2

2000/01:JO1

I sju ärenden från åren 1997 och 1998 uppställde sig frågan varför Ulf Forsberg inte omedelbart hade inlett förundersökning utan i stället gett direktiv om förutredning.

De aktuella ärendena gällde i korthet följande.

Ärende 12: Enligt ett i samband med anmälningsupptagningen hållet målsägandeförhör uppgav en kvinna att två namngivna polismän tagit fram brottsregisteruppgifter om henne så att de sett vad hon gjort samt att polismännen hade berättat detta för henne. Polismännen påstods också bl.a. ha besökt kvinnans läkare och där efterhört vad kvinnan gjorde hos läkarna. Polismännen påstods även ha tagit reda på hur mycket pengar som kvinnan hade på banken och sedan lämnat ut uppgifterna till kriminella. I en skrivelse till polismyndigheten uppgav Ulf Forsberg att han önskade förhör med de namngivna polismännen. Av handlingarna framgår vidare att kvinnan vid ett telefonsamtal med en polisman önskade ta tillbaka anmälan samt att några förhör med polismännen aldrig kom till stånd. Ulf Forsberg beslutade att förundersökning inte skulle inledas.

Ärende 13: I anmälan, som rubricerats som tjänstefel, gjorde en person gällande att han efter en fotbollsmatch hade blivit biten av en polishund.

Ärende 14: Föräldrarna till en yngling påstod att deras son hade blivit felaktigt och dåligt behandlad av uniformerad polispersonal i samband med ett större bråk i stadens centrala delar och att han kommit att skadas i ena armen.

Ärende 15: När en person skulle frigges efter att ha varit omhändertagen enligt LOB uppmärksammades att 120 kr saknades i förhållande till vad som noterats på omhändertagandebladet som omhändertagna kontanter.

Ärende 16: Anmälaren gjorde gällande bl.a. att han under en transport i polisbil hade blivit misshandlad av en polisman. Misshandeln skulle ha bestått i batongslag samt knytnävsslag.

Ärende 17: Anmälaren gjorde gällande att han under en transport i polisbil hade fått ta emot två slag, troligen knytnävsslag, från den polisman som satt intill honom i bilens baksäte.

Ärende 18: I anmälan påstods bl.a. att en polisman hade kastat en strålkastare mot en bils vindruta så att rutan spräcktes. I Ulf Forsbergs utredningsdirektiv till polismyndigheten sägs bl.a. att man skulle prata med en namngiven polisman som var på platsen om vad som utspelade sig. Förhör hölls med polismannen varefter Ulf Forsberg beslutade att inleda förundersökning.

I fem ärenden från åren 1997 och 1998 gav Ulf Forsberg direktiv om olika utredningsåtgärder innan han tog ställning till om förundersökning skulle inledas eller ej. Enligt direktiven till polismyndigheten skulle förhör hållas med andra personer än målsäganden/anmälaren. I några fall anmodades polismyndigheten att förhöra den person som i anmälan utpekats som gärningsman och i andra fall begärdes att polismän skulle avge en

promemoria. Sedan begärda kompletteringsåtgärder utförts beslutade Ulf 2000/01:JO1 Forsberg att förundersökning inte skulle inledas.

ChefsJO Eklundh beslutade att i särskilda ärenden ta upp åklagarens handläggning till utredning.

Utredning

Åklagarmyndigheten i Västerås anmodades att inkomma med upplysningar såvitt gällde åklagarens förfarande att, i stället för att omedelbart ta ställning i frågan om inledande av förundersökning, ge direktiv till polismyndigheten om en förutredning samt om utredningens omfattning. Myndigheten skulle vidare redovisa sin bedömning av det som kommit fram.

Åklagarmyndigheten i Västerås (överåklagaren Folke Ljungwall) kom in med yttranden till vilket hade fogats upplysningar från chefsåklagaren Ulf Forsberg.

Ulf Forsberg anförde i upplysningar att en förutredning enligt hans mening behövdes för att han skulle kunna ta ställning till huruvida förundersökning skulle inledas eller inte i de aktuella ärendena.

Han anförde dessutom följande.

Någon utbildning av hur man handskas med polismål har jag inte fått. Däremot har jag år 1991 som extra åklagare med statsåklagarbehörighet vid Regionåklagarmyndigheten i Västerås från i polismål mer erfarna kollegor inhämtat att man skulle vara mycket försiktig med förundersöknings inledande i polismål. Utpekade poliser i Västerås ville bli hörda utan att förundersökning var inledd. Tillvägagångssättet att höra poliser utan att förundersökning var inledd var inte ovanligt. Ett tecken på detta var att polisfacket i Uppsala år 1991 eller år 1992 framförde ett krav att de fortsättningsvis inte ville bli hörda utan att förundersökning var inledd. Jag vet nu att tillvägagångssättet att höra poliser utan att förundersökning inletts inte är acceptabelt och jag kommer naturligtvis fortsättningsvis att rätta mig efter detta.

Folke Ljungwall anförde i två i huvudsak likalydande yttranden följande.

Rättsläget

Remissen gäller frågan om vilka utredningsåtgärder som kan företas till underlag för bedömning av om förutsättningar för inledande av förundersökning är uppfyllda. Jag vill också ta upp frågan om det kan anses föreligga någon skillnad i detta hänseende i ärenden där polismän utpekade som gärningsmän.

JO har publicerat ett avgörande angående den tillåtna omfattningen av s.k. förutredning. JO har därvid funnit – i samsyn med Riksåklagaren – att de uppgifter som har lämnats av en målsägande i en anmälan normalt skall anses utgöra ett tillräckligt underlag för att bedöma om förundersökning skall inledas eller ej. Om uppgifterna i anmälan inte ger anledning att anta att ett brott har begåtts skall förundersökning således inte inledas. Emellertid kan situationen ibland vara sådan att förundersökningsledaren har ett legitimt behov av att inhämta kompletterande upplysningar som underlag för sitt ställningstagande i förundersökningsfrågan. Det skall dock då vara fråga om begränsade, punktvisa åtgärder till komplettering av anmälningsuppgifterna. JO underströk vidare

att en förutredning under inga förhållanden får sträcka sig längre än vad som krävs för att förundersökningsledaren skall kunna ta ställning i frågan om förundersökning skall inledas eller ej, och att det således aldrig får bli fråga om att vidta några åtgärder som har karaktär av brottsutredning. Förhör med vittnen eller med någon som i en anmälan har utpekats som gärningsman får exempelvis aldrig förekomma inom ramen för en förutredning (JO:s ämbetsberättelse 1997/98 s. 98 f.).

2000/01:JO1

Min bedömning

Chefsåklagaren Ulf Forsberg har beträffande – – – anmälningarna föranstaltat om olika utredningsåtgärder innan han tog ställning till om förundersökning skulle inledas eller ej. Genomgående har åtgärderna inkluderat förhör med andra än målsäganden/anmälaren och bland annat avsett de utpekade gärningsmännen. Som framgått av det föregående anses sådana åtgärder inte kunna vidtas inom ramen för en förutredning.

Man kan således inte kringgå bestämmelserna om förundersökning genom att förklara att en undersökning avser att klarlägga om förundersökning skall inledas. Den misstänkte får inte på detta sätt betas de rättssäkerhetsgarantier som rättegångsbalken erbjuder (SOU 1967:59 s. 89).

Finns det då något skäl att anse utrymmet för förutredning större vid anmälningar som riktas mot polisman eller annan myndighetsutövare? Som Forsberg redovisat i sina upplysningar var det tidigare i den dåvarande Västeråsregionen det normala – och av poliserna önskade – att man vid anmälningar mot polismän så långt möjligt undvek att delge de utpekade misstanke om brott. Som jag har förstätt saken har detta förfaringsätt bottnat i uppfattningen att de flesta anmälningar mot poliser är grundlösa och huvudsakligen avsedda att vålla förtret för polisen och att ibland starka anmälaren i ärende där denne är misstänkt för brott. Mot denna bakgrund har man velat undvika den "onödiga chikan" som ett formellt inledande av förundersökning mot polismannen kan innebära för den utpekade. Detta intresse kom att medföra ett mycket utdraget förutredningsstadium.

Som tidigare anförts är det dock i första hand de rättssäkerhetsgarantier som rättegångsbalken erbjuder den för brott utpekade som motiverar att utrymmet för förutredning är mycket begränsat. Det finns självfallet inget skäl att beta polismän eller andra myndighetsutövare dessa garantier i fall då de anmäls för brott. Enligt min mening saknas det därför varje skäl att göra någon åtskillnad i detta hänseende beroende på vem den anmälda gärningsmannen är. Något lagstöd för en sådan åtskillnad föreligger heller inte.

Med det begränsade utrymme som funnits för att komplettera de inledande anmälningsuppgifterna borde Forsberg enligt min mening i samtliga under avsnitt 1 upptagna fall ha fattat beslut i frågan om anmälningsuppgifterna gav anledning anta att brott som hör under allmänt åtal förövats. Endast om beslutet inneburit att förundersökning inleddes skulle förhör med bevispersoner ha skett. Forsberg förefaller numera dela denna uppfattning. Jag har inte funnit anledning att i detta sammanhang för vart och ett av de elva ärendena ta ställning till om ärendena omedelbart skulle ha skrivits av eller ej.

I fråga om de under avsnitt 2 upptagna ärendena anförde Folke Ljungwall bl.a. följande.

Med det begränsade utrymme som funnits för att komplettera de inledande anmälningsuppgifterna borde Forsberg enligt min mening i samtliga under avsnitt 2 ovan upptagna remitterade fall ha fattat beslut i frågan om anmälningsuppgifterna gav anledning anta att brott som hör under allmänt åtal förövats. Forsberg har nu intagit ståndpunkten att förundersökning borde ha inletts i samtliga dessa sju fall. Jag har inte funnit skäl att ha någon annan

uppfattning. Mot bakgrund av de utredningsuppgifter som rent faktiskt inhämtats i ärendena föreligger enligt min mening inte nu anledning att inleda förundersökning i något av dem. 2000/01:JO1

I ett beslut den 24 februari 2000 anförde *chefsJO Eklundh* följande.

Bedömning

De grundläggande reglerna om förundersökning finns i 23 kap. rättegångsbalken (RB) och förundersökningskungörelsen (1947:948). Förundersökning skall enligt 23 kap. 1 § första stycket RB inledas så snart det på grund av anivelse eller av annat skäl finns anledning att anta att ett brott som hör under allmänt åtal har förövats. För förundersökningar gäller enligt 23 kap. 4 § RB en objektivitetsprincip. Kravet på objektivitet gäller självfallet också i fråga om ställningstagande i frågan om förundersökning skall inledas eller ej.

Tröskeln för att inleda förundersökning har satts lågt. Det räcker med att det förekommer anledning till misstanke om brott. En förundersökning kan således inledas på mycket vaga misstankar så snart dessa avser något som kan vara ett brott (JO 1953 s. 107). Misstanken måste visserligen avse en konkret brottslig gärning men det är inte nödvändigt att man känner till brottets alla detaljer och inte heller exakt när och var det har förövats (Ekelöf, SvJT 1982 s. 658).

Med hänsyn till de lågt ställda krav som gäller för inledande av förundersökning torde behovet av kompletterande uppgifter inför ställningstagandet om förundersökning skall inledas eller inte i allmänhet vara ringa.

Som åklagarmyndigheten har anført i sina yttranden är utrymmet att vidta utredningsåtgärder utanför en förundersöknings ram mycket begränsat. Jag har i det i yttrandena omnämnda beslutet utvecklat min ståndpunkt i frågan i huvudsak enligt följande.

Inom ramen för en s.k. förutredning kan endast punktvisa åtgärder som syftar till att genom en begränsad komplettering av kända eller påstådda förhållanden berika beslutsunderlaget i förundersökningsfrågor vidtas. Förundersökningsledaren kan exempelvis inhämta visst skriftligt material för att få någon fråga särskilt belyst. Det får vidare anses tillåtet att be anmälaren att lämna kompletterande muntliga uppgifter i de hänseenden som bedöms vara relevanta i sammanhanget. Jag vill inte heller utesluta möjligheten av att man i vissa situationer vänder sig direkt till en målsägande som inte själv är anmälare med önskemål om att få ta del av skriftligt material eller att få muntliga upplysningar.

Det måste emellertid understrykas att en förutredning under inga förhållanden får sträcka sig längre än vad som krävs för att förundersökningsledaren skall kunna ta ställning i frågan om förundersökning skall inledas eller ej. Det får således aldrig bli fråga om att vidta några åtgärder som har karaktär av brottsutredning. Förhör med vittnen eller med någon som i en anmälan har pekats ut som gärningsman får exempelvis aldrig förekomma inom ramen för en förutredning. Det kan tilläggas att enskilda personer inte heller har någon skyldighet att medverka under en förutredning.

Det är av grundläggande betydelse för tilliten till samhällets verksamhet för att utreda påstådda brott av polismän, och därmed ytterst för allmän-

hetens förtroende för polisen, att denna utredningsverksamhet bedrivs på ett i 2000/01:JO1
 alla hänseenden korrekt sätt. Den för all brottsutredande verksamhet gällande
 grundsatsen att handläggningen måste ske i sådana former att den inte ger
 fog för ett ifrågasättande av de utredande myndigheternas objektivitet har här
 en alldeles särskild tyngd.

I det nyss sagda får anses ligga att åklagaren skyndsamt tar ställning till
 om förundersökning skall inledas så att erforderliga utredningsåtgärder kan
 vidtas utan dröjsmål samt möjligheten att säkra bevisning inte går förlorad.

Att inhämta yttranden eller att hålla förhör med berörda polismän innan
 förundersökning inletts innebär inte enbart att bestämmelserna om
 förundersökning kringgås. Om förfarande tillämpas gentemot exempelvis en
 polisman som har anmälts för brott finns en risk att polismannen medvetet
 eller omedvetet lämnar för honom oförmånliga uppgifter, vilka sedermera
 kan komma att användas mot honom vid en straffrättslig prövning.
 Förfarande innebär således en risk för att polismannens rättssäkerhets-
 intressen träds för när.

Det kan således konstateras att Ulf Forsbergs handläggning av de i detta
 ärende aktuella ärendena på ett anmärkningsvärt sätt avviker från gällande
 regler. Jag noterar att Ulf Forsberg numera kommit till insikt om att hans
 handläggning inte varit rättsenlig och det finns därför skäl att anta att den till-
 ämpade ordningen inte längre kommer att användas. Någon anledning till
 ytterligare åtgärder från min sida föreligger inte.

Fråga om tillämpning av bestämmelserna i 20 kap. 5 § brotts-
 balken vid prövning av om förundersökning skulle inledas med
 anledning av en polisanmälan om förolämpning i vilken det på-
 stods att gärningen inträffat i samband med utövningen av an-
 ställningen vid en polismyndighet

(Dnr 1933-1999)

Bakgrund

Vid en inspektion vid Polismyndigheten i Västmanlands län, enheten för
 internutredningar, den 17 mars 1999, granskades bl.a. Åklagarkammarens i
 Västerås, ärende – – –, som avsåg en polisanmälan om förolämpning. Det
 konstaterades att den anmälde var arbetstagare vid polismyndigheten och att
 gärningen påstods ha inträffat i samband med utövningen av anställningen
 vid polismyndigheten. Statsåklagaren Bengt Kulin beslutade att förunder-
 sökning inte skulle inledas med den motiveringen att fall enligt 5 kap. 5 §
 1–4 p brottsbalken får åtalas endast av målsäganden.

ChefsJO Eklundh beslutade, med beaktande av innehållet i 20 kap. 5 §
 brottsbalken, att ta upp frågan om åklagarens beslut att inte inleda
 förundersökning till utredning i ett särskilt ärende.

Utredning

2000/01:JO1

Åklagarmyndigheten i Västerås anmodades att inkomma med upplysningar över de överväganden som föregick Bengt Kulins beslut. Myndigheten skulle vidare yttra sig och redovisa sin bedömning av det som kommit fram.

Åklagarmyndigheten i Västerås (överåklagaren Folke Ljungwall) kom in med ett yttrande till vilket hade fogats upplysningar från Bengt Kulin.

Under rubriken Allmänt anförde Folke Ljungwall följande.

I ärendet har en kvinnlig polis påtalat att ett polisbefäl, i ett rum där hon och sex manliga kollegor vistades, yttrat ”Fy fan, här luktar det inte ens svett, här luktar det hora”. Med anledning därav har en anmälan om förolämpning upprättats, varefter ärendet överlämnats till åklagare för prövning. Statsåklagaren Bengt Kulin har beslutat att inte inleda förundersökning med motiveringen att fråga inte är om fall enligt 5 kap 5 § 1–4 p brottsbalken, varför brottet endast får åtalas av målsäganden.

Den som smädar annan genom kränkande tillmäle eller beskyllning eller genom annat skymfligt beteende mot honom, döms för förolämpning (5 kap 3 § brottsbalken). Förolämpning är normalt ett brott där målsäganden ensam äger rätt att väcka åtal. Enligt åtalsregeln i 5 kap 5 § brottsbalken får dock allmänt åtal väckas för förolämpning om

1. gärningen riktas mot ett av flera särskilt uppräknade och skyddade intressen,
2. målsäganden anger brottet till åtal och
3. åtal av särskilda skäl anses påkallat ur allmän synpunkt.

Utän hinder av vad som annars är föreskrivet får dock åklagare enligt 20 kap 5 § första stycket brottsbalken åtala brott varigenom bland annat arbetstagare hos staten har åsidosatt vad som åligger honom i utövningen av anställningen. (Ändringen av paragrafen från den 1 juli 1999 – SFS 1999:197 – är endast redaktionell såvitt avser första stycket; prop. 1998/99:32 s 95.)

Beträffande sina överväganden lämnade Bengt Kulin följande upplysningar.

Då jag fattade beslutet tillämpade jag de åtalsprövningsregler som finns i brottsbalkens 5 kap. Jag förbisåg härvid den bestämmelse som finns i 20 kap 5 § samma lag och som skulle ha beaktats i detta ärende. Ordalydelsen i nämnda paragraf tyder på en friare åtalsprövning än som följer av den absoluta åtalsplikten. Oavsett detta så får polismannens uttalande i nämnda ärende mera ses som ett, låt vara mindre väl valt, konstaterande eller skämt än ett kränkande tillmäle riktat mot viss person. Då något brott därför inte föreligger föranleder detta ingen ändring av mitt beslut utan endast av grunden för detta.

I yttrandet under rubriken Min bedömning anförde Folke Ljungwall följande.

Hur förhåller sig 20 kap 5 § till 5 kap 5 § brottsbalken?

Regeln i 20 kap 5 § brottsbalken innebär en utvidgning av åklagarens åtalsrätt. Även om man kunde tänka sig att utvidgningen endast tog sikte på någon eller några av de eljest gällande begränsningarna – exempelvis så att gärningen även i sådana fall måste riktas mot skyddat intresse för att falla under allmänt åtal – har jag inte kunnat finna stöd för någon annan ståndpunkt än att förolämpning i utövningen av offentlig tjänst i sin helhet faller under allmänt åtal. (Exempelvis refereras i prop. 1975:78 s 100x som gällande rätt att brott varigenom ämbetsman åsidosatt sin tjänsteplikt hör under allmänt åtal, utan angivande av några här relevanta begränsningar. Denna ordning bibehölls enligt samma proposition, s 185y.) Detta förefaller

också vara den ståndpunkt som Militieombudsmannen intagit i ämbetsberättelsen för år 1965, där det på sidan 165 anförs: 2000/01:JO1

Jämväl efter den 1 januari 1965, då brottsbalken träder i kraft, skall alltså allmänt brott, varigenom ämbetsman eller krigsman åsidosatt sin tjänsteplikt, åtalas av åklagare utan avseende å att brottet i och för sig endast kan åtalas av målsägande, efter angivelse av målsägande eller sedan vid särskild prövning åtal funnits påkallat ur allmän synpunkt.

Bengt Kulin har i sina upplysningar förklarat att han förbisett regeln i 20 kap 5 § brottsbalken. Jag skulle tro att han därvid är i gott sällskap, eftersom regeln fått mycket liten uppmärksamhet. Till stöd för detta vill jag peka på rättsfallet NJA 1997 s 359. Saken gällde där en värnpliktig fänrik – som således tillhör den personkrets som omnämns i 20 kap 5 § första stycket brottsbalken – som smädat en kvinnlig underlydande i utövningen av sin befälsställning. HD, som fann förolämpning föreligga, förklarade att fänriken inte kunde dömas för detta brott på talan av allmän åklagare under hänvisning till åtalsregeln i 5 kap 5 § brottsbalken.

Enligt Bengt Kulin tyder ordalydelsen i 20 kap 5 § brottsbalken på att åklagaren i sådana fall skulle vara medgiven en större frihet i åtalsfrågan än vad som följer av den absoluta åtalsplikten. För egen del kan jag inte tolka bestämmelsen på detta sätt – åtalsplikten måste också här vara absolut.

Resonemanget i det föregående leder således till att den anmälda gärningen faller under allmänt åtal under förutsättning dels att den är att beteckna som förolämpning (eller annat brott), dels att polisbefälet genom förolämpningen åsidosatt vad som ålegat honom i utövningen av anställningen.

Är den anmälda gärningen att beteckna som förolämpning?

Bengt Kulin har i sina upplysningar ansett att den anmälda gärningen inte svarar mot kriterierna för förolämpning. För egen del gör jag följande bedömning. Vid denna prövning utgår jag från att anmälningsuppgifterna är korrekta.

Den kvinnliga polisen har uppenbarligen reagerat för polisbefälets uttalande. Detta är inte på något sätt förvånande med hänsyn till ordalydelsen i uttalandet – jag tänker då på anspelningsen på kvinnors sexuella levnadssätt – och det förhållandet att hon var den enda kvinnan i polisgruppen. Frågan blir då om uttalandet kan anses innebära förolämpning. Jag noterar här att befälets uttalande inte riktade sig direkt till den kvinnliga polisen. Uttalandet hade ingen direkt adressat och det finns anledning att, som hon själv säger, fråga sig vad han egentligen menade. Det kan dock inte anses råda någon tvekan om att uttalandet var helt omotiverat och var klart olämpligt med tanke på den respekt för varandra som måste iakttas i umgänget mellan kvinnor och män. Att yttrandet fälldes av ett vakthavande befäl, en arbetsledare, gör det inte mindre klandervärt.

Vid en samlad bedömning finner jag ändå att det inte kan anses att den kvinnliga polisen eller någon annan har smädats genom uttalandet. Enligt min mening finns det alltså ingen anledning att anta att befälet gjort sig skyldig till brott genom uttalandet. Bengt Kulins beslut att inte inleda förundersökning borde därför ha vilat på den grunden.

I utövningen av anställningen?

Befälets yttrande har självfallet haft samband med hans tjänsteutövning. Jag vill ändå resa frågan om gärningen begåtts i utövningen av anställningen i

den mening som avses i 20 kap 5 § första stycket brottsbalken. Skulle alltså en motsatt bedömning av gärningen under föregående underrubrik med automatik ha lett till ett beslut att inleda förundersökning eftersom gärningen faller under allmänt åtal? 2000/01:JO1

Som jag tidigare redovisat gäller den utvidgade åtalsrätten om arbetstagaren (eller annan som avses) genom brottet har åsidosatt vad som åligger honom i utövningen av anställningen. Före 1975 års reformering av ämbetsmannansvaret var ordlydelsen ”brott, varigenom ämbetsman åsidosatt sin ämbetsplikt”. Jag har inte kunnat finna att den nya ordalydelsen avsetts ge regeln en annan innebörd än tidigare. Den utvidgade åtalsrätten har alltså sin grund i ämbetsmannansvaret som utformats för att skydda medborgarna mot maktmissbruk av offentliga tjänstemän och vissa andra offentliga befattningshavare. Ämbetsmannansvaret har således inte som syfte att skydda den interna verksamheten vid en myndighet eller primärt förhållandet mellan de anställda.

I detta speciella fall har yttrandet inte riktats mot enskild och, så långt materialet ger vid handen, inte heller haft något omedelbart samband med utövandet av befälsställning. Mot denna bakgrund vill jag för min del sätta i fråga om åtalsregeln i 20 kap 5 § första stycket brottsbalken över huvud taget äger tillämpning i ett fall som det förevarande. Jag lutar för min del snarast åt att en förolämpning i en situation som den aktuella inte får åtalas av åklagare annat än under de förutsättningar som föreskrivs i åtalsregeln för ärekränkningensbrotten i 5 kap 5 § brottsbalken.

I ett beslut den 21 februari 2000 anförde *chefsJO Eklundh* följande.

Bedömning

Som framgår av Folke Ljungwalls yttrande är huvudregeln att brottet förolämpning inte får åtalas av någon annan än målsäganden. Från denna huvudregel finns de i yttrandet angivna undantagen.

5 kap. 5 § första stycket brottsbalken har följande lydelse.

Brott som avses i 1–3 §§ får inte åtalas av annan än målsägande. Om målsäganden anger brottet till åtal och åtal av särskilda skäl anses påkallat ur allmän synpunkt, får dock åklagare åtala för

1. förtal och grovt förtal,
2. förolämpning mot någon i eller för hans eller hennes myndighetsutövning,
3. förolämpning mot någon med anspelning på hans eller hennes ras, hudfärg, nationella eller etniska ursprung eller trosbekännelse, eller
4. förolämpning mot någon med anspelning på hans eller hennes homosexuella läggning.

Avsikten med åtalsbestämmelserna i 5 kap. 5 § första stycket brottsbalken var, enligt vad departementschefen uttalade vid brottsbalkens tillkomst, att uttrycka att förtal och grovt förtal får åtalas utan hinder av den begränsning som anges i 20 kap. 8 § första stycket rättegångsbalken, dvs. utan att en åklagare dessförinnan efter angivelse av målsäganden har beslutat att åtal inte skall äga rum (jfr rättsfallet NJA 1982 s. 98). Någon sådan begränsning torde enligt brottsbalkskommentaren inte heller vara avsedd i fråga om enskilt åtal för förolämpning i de fall där allmänt åtal numera kan väckas för brottet. Lagtextens avfattning skall även ge uttryck åt att allmänt åtal är avsett att förekomma endast i undantagsfall (se Lena Holmqvist m.fl., Brottbalken, En kommentar, Kap. 1–12, s. 5:31).

Lagtextens restriktiva utformning ger åklagarna stöd för att utan mera ingående undersökning avvisa obefogade anmälningar. Om en innehavare av en allmän befattning utsätts för förtal, torde emellertid enligt vad departementschefen anförde särskilda skäl att väcka allmänt åtal inte sällan föreligga. Samma regler som i fråga om förtal gäller för åklagares rätt att väcka åtal för förolämpning mot någon i och för hans myndighetsutövning. Bestämmelsen härom infördes i samband med upphävandet år 1975 av brottet missfirmelse av tjänsteman, en brottstyp som bestod i förolämpning och som låg under allmänt åtal (a.a. s. 5:31).

Vid införandet år 1982 av rätten att väcka allmänt åtal för förolämpning mot någon med anspelning på hans ras, hudfärg, nationella eller etniska ursprung eller trosbekännelse underströks att en återhållsam tillämpning av åtalsregeln var åsyftad. Departementschefen uttalade att det av kravet, att åtal av särskilda skäl skall vara påkallat ur allmän synpunkt, framgår att allmänt åtal skall väckas endast i mera svårartade fall av sådana förolämpningar som anspelar på ras eller liknande kännetecken. Som exempel nämndes att någon vid upprepade tillfällen utsätts för sådan förolämpning på sin arbetsplats eller i sitt bostadsområde. Samma uttalanden gjordes när rätt att väcka allmänt åtal för förolämpning mot någon med anspelning på att han har homosexuell läggning infördes år 1987 (a.a. s. 5:31).

Beträffande brott, som har förövats av arbetstagare hos stat eller kommun eller av någon annan som avses i 20 kap. 2 § andra stycket 1–4 brottsbalken och som innebär att gärningsmannen har åsidosatt vad som åligger honom i utövningen av anställningen eller uppdraget, gäller enligt 20 kap. 5 § första stycket brottsbalken inte de vanliga reglerna om inskränkning i åklagares åtalsrätt, t.ex. i fråga om krav på angivelse av målsäganden eller att åtal skall vara påkallat ur allmän synpunkt. Denna bestämmelse infördes den 1 januari 1976, då det s.k. ämbetsansvaret avskaffades. Den har härefter blivit föremål för vissa ändringar, vilka emellertid saknar betydelse i nu aktuellt sammanhang.

Före ämbetsansvarsreformen föreskrevs i 20 kap. 14 § brottsbalken som huvudregel att åklagare, utan hinder av vad annars kunde vara föreskrivet, fick åtala ett brott varigenom en ämbetsman hade åsidosatt sin tjänsteplikt. I och med lagändringen den 1 januari 1976 byttes ordet ”ämbetsman” ut mot ”innehavare av anställning eller uppdrag som nyss har sagts” samt ordet ”tjänsteplikt” mot ”vad som åligger honom i utövningen av anställningen eller uppdraget”.

Vad som avses med uttrycket ”åligger honom i anställningen eller uppdraget” är inte utvecklat i motiven till den aktuella bestämmelsen. Inte heller lagkommentaren ger något besked i frågan. Av intresse i sammanhanget är emellertid följande uttalande under avsnittet gällande rätt i propositionen om ämbetsansvarsreformen: ”I 14 § slutligen föreskrivs att brott varigenom ämbetsman åsidosatt sin ämbetsplikt med vissa angivna undantag alltid hör under allmänt åtal utan hinder av annars gällande regler” (prop. 1975:78 s. 100). I motiven till 20 kap. 5 § brottsbalken antyds intet om att de nyss nämnda ändringarna i lagtextens utformning skulle vara avsedda att medföra någon förändring av rättsläget beträffande åklagares åtalsrätt (a. prop. s. 185

f.). Det är därför naturligt att även i fråga om innebörden av gällande rätt på 2000/01:JO1 området söka ledning i begreppet tjänsteplikt.

I de intill den 1 januari 1976 gällande bestämmelserna om ämbetsbrott förekom begreppet tjänsteplikt på flera ställen. I Beckmans m.fl. kommentar till Brottsbalken, del II, 3:e upplagan, anfördes i anslutning till tjänstefelsparagrafen bl.a. följande (s. 380).

Åsidosättande av tjänsteplikt är alltså det enda objektiva kriteriet för tjänstefel. Då detta kriterium följaktligen erhåller sin största praktiska betydelse i fråga om tjänstefel har i lagtexten angivits de huvudsakliga källorna för att bestämma tjänstepliktens innehåll, nämligen allmänna regler i lag, instruktion eller annan författning, särskild föreskrift av behörig myndighet varunder ämbetsmannen lyder och i sista hand ämbetets beskaffenhet med de varierande krav i skilda avseenden som kan härledas ur olika tjänster. I stället för "särskild föreskrift" använde kommittén uttrycket "särskild befallning". Utbytet skedde därför att ordet befallning ansågs föra tanken på militära förhållanden, i vilka emellertid underlåtenhet att lyda befallning betraktas som ett från det allmänna tjänstefelet skilt brott. Härav anses, att i 20:4 åsyftas ej blott allmänna anvisningar utan även i det särskilda fallet (skriftligen, muntligen eller annorledes) meddelade föreskrifter. Även andra källor för bestämmande av tjänsteplikt än de i 20:4 angivna kan tänkas. — — —

Innehållet av de med varje särskild befallning förenade tjänsteplikterna framgår vanligen till största delen av uttryckliga bestämmelser i lag, instruktion eller annan författning eller av särskilda föreskrifter eller befallningar av förman. Även om man därigenom icke erhåller uttömmande ledning, framgår dock i det stora flertalet fall en bestämd gräns mellan vad som är och icke är föremål för tjänsteplikt. Enligt oskrivna regler måste det vara tjänstefel att i tjänsteutövningen ljuga eller använda ohyfsade uttryck även om de ej utgör ärekränkning o.s.v. — — —

Av det anförda framgår att begreppet tjänsteplikt var mycket vidsträckt. Om man i enlighet med vad som nyss har sagts utgår från att de ändringar i brottsbalken som infördes den 1 januari 1976 inte har varit avsedda att medföra någon förändring av rättsläget beträffande åklagares åtalsplikt i det här behandlade hänseendet, förefaller det närmast som om lagstiftarens avsikt har varit att brottsliga gärningar för vilka gäller särskilda åtalsbegränsningar och som begås inom ramen för utövningen av statlig eller kommunal anställning generellt skall prövas med utgångspunkt i bestämmelserna i 20 kap. 5 § brottsbalken. Utanför dessa bestämmelsers tillämpningsområde skulle således falla endast sådana gärningar av statliga och kommunala befattningshavare som kan sägas ha "privat" karaktär.

Syftet med bestämmelsen i 20 kap. 5 § brottsbalken är uppenbarligen att slå vakt om den offentliga tjänstens integritet. När en statlig befattningshavare vidtar åtgärder i anställningen uppträder han inte som enskild individ utan som företrädare för staten, och det måste då krävas att han uppträder på ett sätt som anstår en sådan. Det kan inte råda något tvivel om att bestämmelsen är tillämplig när en befattningshavare i sin tjänsteutövning begår ett brott riktat mot en utomstående person. Det är emellertid med hänsyn till det allmänna intresset av att upprätthålla respekten och förtroendet för den offentliga verksamheten naturligt att anlägga samma betraktelsesätt när det gäller handlande som sker inom ramen för tjänsteutövningen, även om brottet inte är riktat mot någon utomstående eller någon utomstående ens är närvarande. Av ett sådant synsätt följer att exempelvis gärningar, som består

i att en befattningshavare i sin tjänsteutövning förolämpar en kollega, faller 2000/01:JO1 under allmänt åtal till följd av regeln i 20 kap. 5 § brottsbalken.

I rättsfallet NJA 1997 s. 359 hade Högsta domstolen att ta ställning till om en händelse, som i stora drag påminner om den händelse som är aktuell i detta ärende, utgjorde ett brott. Rättsfallet gällde frågan om en fänrik, som till en kvinnlig värnpliktig hade fällt yttranden av sexuell innebörd och som även i övrigt hade uttalat sig kränkande mot kvinnan, därigenom hade gjort sig skyldig till sexuellt ofredande. Högsta domstolen, som inte ansåg detta vara fallet, konstaterade att fänrikens yttranden var ägnade att av den kvinnliga värnpliktiga uppfattas som kränkande samt uttalade att det fanns skäl att se särskilt allvarligt på en gärning där ett manligt befäl förolämpar en kvinnlig underlydande. Domstolen konstaterade emellertid att en allmän åklagare enligt 5 kap. 5 § brottsbalken får åtala för ett förolämpningsbrott endast under vissa särskilda förutsättningar. Enligt bestämmelsen kunde enligt domstolen inte ens ett fall som det föreliggande komma under allmänt åtal. Frågan huruvida fänriken skulle dömas för förolämpning kunde således enligt Högsta domstolens uppfattning prövas endast om kvinnan själv åtalat honom. Av rättsfallsreferatet framgår inte om Högsta domstolen vid sin prövning beaktat bestämmelsen i 20 kap. 5 § brottsbalken och följaktligen inte heller vilka överväganden som kan ha gjorts i denna fråga.

Rättsläget i den här aktuella frågan får mot den angivna bakgrunden anses vara oklart. Det finns visserligen, av de skäl som har nämnts i det föregående, fog för att hävda att omständigheterna kring den gärning som var föremål för Bengt Kulins bedömning var sådana att en prövning enligt bestämmelserna i 20 kap. 5 § första stycket brottsbalken borde ha skett. Med hänsyn till att Bengt Kulins ställningstagande i frågan får anses vara väl förenligt med Högsta domstolens här nämnda avgörande kan han emellertid självfallet inte kritiseras med anledning av detta.

Jag finner inte anledning att gå in på frågan om polisbefälets uttalande är att bedöma som förolämpning eller ej.

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

Handläggningen av en förundersökning med anledning av en polisrapport i vilken uppgavs att ett statsråd hade gjort sig skyldig till olovlig körning

(Dnr 2132-1999)

I ett beslut den 16 december 1999 anförde *chefsJO Eklundh* bl.a. följande.

Anmälan

I en anmälan till JO kritiserade E.J. chefsåklagaren Sven Ceder (Åklagarmyndigheten i Västerås, Åklagarkammaren i Karlstad) med anledning av att denne inte hade väckt åtal mot näringsminister Björn Rosengren för olovlig körning. E.J. anförde särskilt att han själv nyligen hade blivit åtalad och

dömd för att ha kört en personbil ca tio meter på en bensinstation. Han 2000/01:JO1
frågade mot den bakgrunden om inte likhet inför lagen gäller i Sverige.

Utredning

Åklagarkammarens akt i ärendet – – – genomgicks. Vid granskningen framkom bl.a. följande.

Enligt en vid Polismyndigheten Värmland upprättad primärrapport framförde Björn Rosengren den 21 april 1999 en 60 ton tung timmerbil i Ransby. Den s.k. provturen var ca en km lång. Björn Rosengren har AB-körkort. Den 22 april 1999 inledde polismyndigheten förundersökning mot Björn Rosengren för olovlig körning och mot chauffören F.M. för tillåtande av olovlig körning. Björn Rosengren hördes inte under utredningen. F.M. hördes däremot som misstänkt den 10 maj 1999. Vid förhöret bestred F.M. ansvar för brott. Av förhöret framgick att han före körningen hade frågat Björn Rosengren om denne hade körkort, varvid Björn Rosengren hade svarat ”javisst har man körkort när man är näringsminister”. Färden gick enligt F.M. till på så sätt att Björn Rosengren skötte kopplingen och ratten, medan F.M., som satt på tunneln mellan sätena, skötte växlingen och parkeringsbromsen.

Den 21 maj 1999 meddelade Sven Ceder följande beslut.

Genom beslut av polismyndigheten har förundersökning inletts mot näringsminister Björn Rosengren för olovlig körning och mot åkerägaren F.M. för tillåtelse till olovlig körning.

Förhör har hållits med F.M., som har bekräftat att Rosengren under en kortare sträcka fört lastbilen – – – med F.M. sittande så att han med lätthet kunnat ingripa i förandet. F.M. har dessutom uppgivit att han tidigare under dagen frågat Rosengren om denne hade körkort och därvid fått ett jakande svar. Även om aktsamhetskravet bör sättas högt för den som tillåter annan att föra körkortspliktigt fordon, såsom framgår av rättsfallet RH 1988:87, bedöms detta krav inte vara av den digniteten att F.M. haft anledning ifrågasätta näringsministerns behörighet och därför begära att få se på körkortet.

Under hänvisning härtill skall åtal inte väckas mot F.M. eftersom brott inte kan styrkas.

Björn Rosengren har gjort sig skyldig till olovlig körning genom att föra lastbilen utan att vara berättigad till det eftersom hans behörighet inskränker sig till AB. Med hänsyn till den korta sträcka som förandet avsett och genom de omständigheter i övrigt under vilka körningen kom till stånd samt då något väsentligt allmänt eller enskilt intresse ej åsidosatts skall förundersökningen mot Rosengren läggas ned enligt bestämmelsen i 23 kap. 4a § 1 st 2 p rättegångsbalken.

Ärendet remitterades till åklagarmyndigheten avseende beslutet beträffande Björn Rosengren för upplysningar och yttrande över

- vilka överväganden som gjordes vid bedömningen att något väsentligt allmänt eller enskilt intresse ej åsidosattes när förundersökningen i denna del lades ned,
- vilken anledningen var att Björn Rosengren inte hördes under förundersökningen,
- grunden för att Björn Rosengren i beslutet förklarades skyldig till olovlig körning utan att han dessförinnan hade hörts i saken, samt

– vilken praxis som tillämpas vid åklagarmyndigheten beträffande nedläggande av förundersökningar och åtalsunderlåtelse när det gäller enstaka fall av olovlig körning som inte är grov. 2000/01:JO1

Åklagarmyndigheten anmodades slutligen att yttra sig om beslutets förenlighet med gällande rätt till den del detta avsåg Björn Rosengren.

Åklagarmyndigheten (överåklagaren Folke Ljungwall) kom in med ett remissvar till vilket hade fogats upplysningar från Sven Ceder.

Sven Ceder

Genom beslut 1999-04-22 har polismyndigheten inlett förundersökning mot näringsminister Björn Rosengren för olovlig körning.

Den enda förundersökningsåtgärd – utöver inhämtande av vissa registeruppgifter – som därefter vidtagits är förhör med åkeriägaren F.M., i dennes egenskap av ansvarig för att ha tillåtit Rosengren till den aktuella körningen.

Av detta förhör framgår

att Rosengrens förande avsett en mycket kort sträcka

att hastigheten inte överstigit 20 km/tim och

att F.M. varit placerad i lastbilens förarhytt på sådant sätt att han lätt kunnat ingripa i Rosengrens förande.

Dessa omständigheter i sak, som varit ostridiga, liksom att Rosengren saknade behörighet att föra ett fordon av detta slag utgjorde de objektiva grunderna inför min prövning av åtalsfrågan.

Från huvudregeln i 20 kap 6 § rättegångsbalken om åklagarens åtalsplikt ges undantagsbestämmelser i form av bland annat åtalsunderlåtelse. Därtill kommer bestämmelser i 23 kap 4 a § om förundersökningsbegränsningar.

Som grundrekvisit i båda fallen gäller att något väsentligt allmänt eller enskilt intresse inte får åsidosättas.

När det gäller brottet olovlig körning torde det i huvudsak endast vara det allmänna intresset som är av någon betydelse.

Genom uttalanden av departementschefen under lagstiftningsarbetet synes följande kriterier ha uppställts vad gäller väsentligt allmänt intresse:

att den misstänkte tidigare gjort sig skyldig till brott

att förverkande av egendom av icke obetydligt värde kan komma ifråga

att viss brottstyp börjat förekomma i besvärande stor omfattning

att det finns ett stort allmänt intresse av att domstol får bedöma en viss rättsfråga eller

att viss brottstyp är svårupptäckt eller svårutredd.

När det gäller Rosengrens brott synes inget av dess kriterier vara uppfyllt och således utgöra hinder för ett beslut om åtalsunderlåtelse. Vid beslutet om åtalsunderlåtelse har dessutom lagts stor vikt vid de särpräglade förhållanden under vilka körningen ägt rum.

Eftersom väsentligt enskilt intresse nästan undantagslöst tar sikte på målsägandens intresse utgör inte heller begreppet enskilt intresse något som talar emot ett beslut om åtalsunderlåtelse.

Så till frågorna varför Rosengren inte hördes respektive förklarades skyldig.

I dessa avseenden skall rättegångsbalkens regler om förundersökningsbegränsning tillämpas.

Enligt 23 kap 4a § 1 st 2 rättegångsbalken får förundersökning läggas ned om det kan antas att åtal för brottet inte skulle komma att ske till följd av bestämmelserna om åtalsunderlåtelse. För åtalsunderlåtelse krävs i princip att klarhet råder i skuldfrågan. Något sådant krav finns inte uppställt för att förundersökningen skall få läggas ned vid förutsedd åtalsunderlåtelse. Beslut om förundersökningsbegränsning kan fattas när som helst under utredningen, under förutsättning att denna inte har slutförts. För beslutet saknar det betydelse om någon delgetts misstanke om brott eller ej.

2000/01:JO1

När det gäller tillämpningen av bestämmelserna om förundersökningsbegränsning har Riksåklagaren i cirkulär RÅC I:124 sid 29 gett följande allmänna råd under avsnitt 10.3: "Det är angeläget att möjligheterna till förundersökningsbegränsning tas till vara. Även i de fall polisen är förundersökningsledare är det åklagaren som skall fatta beslut om förundersökningsbegränsning. Av resursskäl är det viktigt att det inte onödigtvis företas utredningar som resulterar endast i beslut att underlåta åtal".

Med de nu alltmer krympande utredningsresurserna hos polisen anser jag det vara en skyldighet för åklagaren att ta till vara de möjligheter som lagstiftaren genom rättegångsbalken gett för att undvika onödiga utredningar.

När det gäller av JO efterfrågad praxis beträffande nedläggande av förundersökningar och åtalsunderlåtelser vid olovlig körning som inte är grov har jag inte tillräckligt underlag för att kunna lämna några upplysningar.

Folke Ljungwall

Jag kan i alla väsentliga hänseenden ansluta mig till vad Sven Ceder anfört i sina upplysningar. Det är således det normala – inom vårt distrikt, liksom i övrigt i landet – att olovlig körning utreds och lagförs. Utrymmet för åtalsunderlåtelse i sådana fall är litet. Som Riksåklagaren anfört i allmänna råd om åtalsunderlåtelse och förundersökningsbegränsning (RÅC I:124) bör dock åtalsunderlåtelse kunna meddelas, utöver i rapporteftergiftsfall, "vid sådana förseelser mot regler för trafiken som i det enskilda fallet är av ringa betydelse för trafiksäkerheten eller framstår som ursäktliga" (sid 12).

Det gällande regelverket lämnar således ett visst utrymme för åtalsunderlåtelse vid olovlig körning. I detta ärende föreligger, som Sven Ceder har redovisat, sådana särpräglade förhållanden som enligt min mening sammantaget medfört att förseelsen varit av synnerligen begränsad betydelse för trafiksäkerheten. Om förundersökningen hade slutförts och klarlagt att Björn Rosengren gjort sig skyldig till förseelsen hade det således varit motiverat att meddela Björn Rosengren åtalsunderlåtelse för gärningen.

Som Sven Ceder anför skall en inledd förundersökning läggas ned så snart en åtalsunderlåtelse kan förutses. Den tillkommande förutsättningen är blott att ett sådant beslut inte strider mot ett väsentligt allmänt eller enskilt intresse, ett intresse som i detta sammanhang således skall vara knutet till själva förundersökningsfrågan (se härom i RÅC I:124 sid 28). Med det utredningsmaterial som förelåg vid tiden för Sven Ceders beslut kan jag inte se att något väsentligt allmänt intresse krävde att utredningen slutfördes.

Sven Ceder har i sitt beslut förklarat att Björn Rosengren gjort sig skyldig till olovlig körning. Ett beslut om förundersökningsbegränsning är dock aldrig en sakerförklaring, vilket är bakgrunden till att ett sådant beslut kan fattas utan att den misstänkte delgivits misstanke om brott. Beslutet att nedlägga förundersökningen innebär således inte att Björn Rosengrens skuld har fastlagts, beslutet har inte sådan verkan. Det var därför fel av Sven Ceder att uttala sig i skuldfrågan i beslutet. Det är också mycket möjligt att Sven Ceder endast genom en misskrivning kommit att ge uttryck för en uppfattning om Björn Rosengrens skuld.

Med den anmärkningen att Björn Rosengren uttryckligen bort ha beskrivits som misstänkt för olovlig körning i Sven Ceders beslut är beslutet enligt min bedömning i överensstämmelse med gällande rätt. 2000/01:JO1

Rättslig reglering

Om någon uppsåtligt för ett körkortspliktigt fordon utan att vara berättigad att föra ett sådant fordon, skall han dömas för olovlig körning till böter (3 § första stycket lagen [1951:649] om straff för vissa trafikbrott). Regler om förarbehörighet för särskilda fordonstyper finns i 5–9 §§ körkortslagen (1998:488). Av dessa framgår att AB-körkort inte ger behörighet att framföra ett fordon av det slag som här är aktuellt.

Svensk straffprocessrätt bygger på principen om åklagarens absoluta åtalsplikt. Enligt 20 kap. 6 § rättegångsbalken (RB) skall åklagaren väcka åtal för brott som hör under allmänt åtal, om inte annat är stadgat.

Ett exempel på undantag från den absoluta åtalsplikten är bestämmelsen i 20 kap. 7 § RB om åtalsunderlåtelse. Enligt detta lagrum får en åklagare besluta att underlåta åtal för brott under förutsättning att något väsentligt allmänt eller enskilt intresse inte åsidosätts, bl.a. om det kan antas att brottet inte skulle föranleda annan påföljd än böter (första stycket 1). Av paragrafens andra stycke följer att åtal får underlåtas i andra fall än som nämns i första stycket, om det av särskilda skäl är uppenbart att det inte krävs någon påföljd för att avhålla den misstänkte från vidare brottslighet och att det med hänsyn till omständigheterna inte heller krävs av andra skäl att åtal väcks.

De grundläggande reglerna om förundersökning finns i 23 kap. 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. Enligt 4 § andra stycket skall en förundersökning läggas ned om det inte längre finns anledning till dess fullföljande. I 4 a § finns reglerna om förundersökningsbegränsning. Enligt denna bestämmelse får en förundersökning läggas ned om fortsatt utredning skulle kräva kostnader som inte står i rimligt förhållande till sakens betydelse och det dessutom kan antas att brottet i händelse av lagföring inte skulle leda till någon svårare påföljd än böter (första stycket 1). Vidare får ett sådant beslut fattas om det kan antas att åtal för brottet inte skulle komma att ske till följd av bestämmelser om åtalsunderlåtelse i 20 kap. RB eller om särskild åtalsprövning samt något väsentligt allmänt eller enskilt intresse inte åsidosätts genom att förundersökningen läggs ned (första stycket 2). Om förutsättningar för att lägga ned en förundersökning enligt första stycket föreligger redan innan en sådan har inletts, får det beslutas att förundersökning inte skall inledas (andra stycket).

I förarbetena (prop. 1984/85:3 s. 22 och 54 f.) till 23 kap. 4 a § RB i dess nuvarande lydelse ges följande för förundersökningsbegränsning och åtalsunderlåtelse gemensamma riktlinjer beträffande tillämpningen av rekvisitet "allmänt intresse".

Avsikten är naturligtvis att det nya grundrekvisitet skall öka utrymmet för åtalsunderlåtelse i förhållande till gällande rätt. Liksom f.n. bör dock en vägledande synpunkt vara att åtalsunderlåtelse inte bör få medföra att

likartade fall bedöms olika. Intresset av att tilltron till rättsväsendets objektivitet upprätthålls kan alltså göra ett åtal påkallat. Ett annat viktigt allmänt intresse som kan tala för åtal kan vara att den misstänkte förut gjort sig skyldig till brott. Som ytterligare skäl för åtal kan nämnas att förverkande av egendom av icke obetydligt värde kan komma i fråga. 2000/01:JO1

Av stor och ofta avgörande betydelse när det gäller att bedöma om ett viktigt allmänt intresse kräver åtal blir naturligtvis brottets svårhet och omständigheterna i övrigt kring detta. Allmänpreventiva synpunkter kan emellertid ibland tala för att ett domstolsförfarande kommer till stånd även vid mycket lindriga brott. Det kan sålunda vara nödvändigt att särskilt markera att en viss brottstyp inte accepteras av samhället, t.ex. om en viss brottslighet har börjat förekomma i besvärande stor omfattning. Det kan också i vissa fall finnas ett stort allmänt intresse av att domstol får bedöma en viss rättsfråga.

Riksåklagaren har i cirkulär RÅC I:124 utfärdat allmänna råd om åtalsunderlåtelse och förundersökningsbegränsning samt föreskrifter om viss underrättelseskyldighet. Förundersökningsbegränsning behandlas i avsnitt 10. I cirkuläret uttalas beträffande rekvisitet "allmänt intresse" bl.a. att ett skäl för att genomföra förundersökning kan vara att en händelse väckt stor uppmärksamhet och att det därför kan ligga i det allmännas intresse att få klarhet i saken eller att utredningen av annan anledning har stor självständig betydelse (RÅC I:124:28).

Av den proposition som har nämnts i det föregående framgår vidare att ett beslut om att begränsa en förundersökning inte förutsätter att skuldfrågan är klarlagd vid tiden för beslutet. Regeln i 23 kap. 4 a § första stycket 2 RB innebär att en hypotetisk bedömning av åtalsfrågan skall göras under antagande att förundersökningen avslutats och skuldfrågan klarlagts (a. prop. s. 55; jfr Fitger, Rättegångsbalken, del 2, s. 23:29 f.).

I det inledande avsnittet i RÅC I:124 nämns att det för en åtalsunderlåtelse i princip krävs att klarhet råder i skuldfrågan men att något motsvarande krav inte finns uppställt för att en förundersökning skall få läggas ned vid förutsedd åtalsunderlåtelse (RÅC I:124:27). I samma avsnitt uttalas vidare att bestämmelsen om förundersökningsbegränsning får sitt innehåll främst genom reglerna om åtalsunderlåtelse. Kan ett beslut om åtalsunderlåtelse förväntas är således presumptionen att förundersökningen skall läggas ned. En utvidgning av möjligheterna till åtalsunderlåtelse ökar därför automatiskt utrymmet för förundersökningsbegränsning.

När förundersökningen avslutas skall beslut meddelas huruvida åtal skall väckas (23 kap. 20 § RB).

Bedömning

Som nyss har nämnts har åklagaren enligt svensk straffprocessrätt i princip absolut åtalsplikt. Detta innebär att åklagaren har inte bara befogenhet utan också skyldighet att väcka åtal för brott som hör under allmänt åtal (Fitger, Rättegångsbalken, del 2, s. 20:11). Olovlig körning är ett sådant brott. När förundersökningen är avslutad skall åklagaren således besluta om åtal skall väckas eller inte. Undantag från den absoluta åtalsplikten görs emellertid genom reglerna om åtalsunderlåtelse och förundersökningsbegränsning.

Ett beslut att inleda eller lägga ned en förundersökning eller att väcka eller inte väcka åtal bygger på bedömningar med avseende på bl.a. vilken bevisning det finns och vad man kan vänta sig få fram under en brottsutredning. I bedömningsfrågor av detta slag kan man ha olika uppfattningar utan att någon av uppfattningarna behöver vara direkt felaktig. Också ett beslut om förundersökningsbegränsning grundar sig på bedömningar, vilka i enlighet med det nyss sagda kan ge utrymme för skilda ställningstaganden. 2000/01:JO1

Av utredningen framgår att F.M. under förundersökningen hördes som misstänkt samt att undersökningen beträffande honom avslutades genom ett beslut av åklagaren att åtal inte skulle väckas. Såvitt gällde Björn Rosengren lades förundersökningen däremot ned i ett tidigare skede med hänvisning till reglerna om förundersökningsbegränsning utan att något förhör hade hållits med honom. Ett sådant förfarande kan ge upphov till uppfattningen att likartade fall har behandlats olika. Det kan emellertid häremot invändas att förhållandena kring Björn Rosengrens körning genom förhöret med F.M. blev utredda i den utsträckning som krävdes för ett beslut om förundersökningsbegränsning.

Som framgår av redovisningen för den rättsliga regleringen är en grundläggande förutsättning för ett beslut om förundersökningsbegränsning att något väsentligt allmänt eller enskilt intresse inte åsidosätts genom beslutet. Som Sven Ceder har förklarat är i förevarande fall endast det allmänna intresset av någon betydelse. Frågan blir då om något sådant intresse åsidosattes genom beslutet att lägga ned förundersökningen mot Björn Rosengren.

Som framgår av redovisningen för den rättsliga regleringen anges i förarbetena till 23 kap. 4 a § RB i dess nuvarande lydelse ett antal exempel på omständigheter som talar emot ett beslut om förundersökningsbegränsning. I sitt yttrande hänför sig Sven Ceder till vad som där sägs. Det bör emellertid framhållas att den nu nämnda uppräknningen inte kan anses vara uttömmande. I Riksåklagarens allmänna råd om bl.a. förundersökningsbegränsning anges därutöver som ett skäl för att genomföra en förundersökning att en händelse har väckt stor uppmärksamhet och att det därför kan ligga i det allmännas intresse att få klarhet i saken (RÅC I:124:28).

Eftersom det här rörde sig om ett statsråd, väckte den i ärendet aktuella händelsen stor uppmärksamhet i massmedier runt om i landet, och som ett resultat av denna publicitet beslutade Polismyndigheten Värmland att inleda förundersökning med anledning av det inträffade. Utan att överdriva kan man således konstatera att händelsen var av stort allmänt intresse. Detta förhållande talar, mot bakgrund av det nyss återgivna uttalandet i Riksåklagarens allmänna råd, för att förundersökningen mot Björn Rosengren borde ha fullföljts, oavsett hur Sven Ceder i övrigt såg på det inträffade. En annan sak är att en genomförd förundersökning sedan kan resultera i ett beslut om åtalsunderlåtelse.

Som tidigare har sagts bygger ett ställningstagande i en fråga om förundersökningsbegränsning på en bedömning av förhållandena i det särskilda fallet, och det kan enligt min mening inte med fog hävdas att Sven Ceders beslut är formellt felaktigt. Jag vill emellertid rent allmänt uttala att det är av

grundläggande betydelse för allmänhetens tilltro till rättsväsendet att frågor som gäller brottsutredningar handläggs på ett sådant sätt att man i möjligaste mån förebygger misstankar att det har tagits otillbörliga hänsyn vid fattandet av ett visst beslut. Jag vill i detta sammanhang särskilt peka på vad åklagarmyndigheten har uppgett i sitt yttrande att det normala inom myndighetens distrikt, liksom i övrigt i landet, är att olovlig körning utreds och lagförs. 2000/01:JO1

Sven Ceder har i nedläggningsbeslutet konstaterat att Björn Rosengren gjort sig skyldig till olovlig körning. Som sägs i åklagarmyndighetens remissvar innefattar ett beslut om förundersökningsbegränsning emellertid inte ett konstaterande att någon har gjort sig skyldig till brott. I det här aktuella fallet hade Björn Rosengren över huvud taget inte hörts under utredningen och han hade således inte heller delgetts misstanke om brott. Jag delar således åklagarmyndighetens uppfattning att det var fel av Sven Ceder att uttala sig i skuldfrågan. Sven Ceder har i sitt yttrande inte uttryckligen besvarat frågan om anledningen till att så skedde. Mot bakgrund av vad han har uppgett i denna del utgår jag emellertid, liksom åklagarmyndigheten i sitt yttrande, från att formuleringen är resultatet av en misskrivning.

Vad som i övrigt förekommit föranleder inte något uttalande från min sida.

Handläggningen hos överåklagare av en anmälan mot en kammaråklagare för försummelse i tjänsten

(Dnr 2909-1999)

I ett beslut den 7 december 1999 anförde *chefsJO Eklundh* bl.a. följande.

Anmälan

I en anmälan till JO kritiserade advokaten N.D. överåklagaren Birgit Thunved vid Åklagarmyndigheten i Göteborg för att hon inte hade fattat beslut i ett ärende där han riktat klagomål mot dåvarande kammaråklagaren Blenda Nordlander för försummelse i tjänsten.

Utredning

Diarielblad och akten i Åklagarmyndighetens i Göteborg ärende – – – samt akten i myndighetens ärende – – – inforrades och granskades.

Vid granskningen av diarielbladet och akten i ärende – – – framkom att anmälan inkom den 20 februari 1998 och i brottmålsdiariet handlades under kategorin tjänstefel. Den 30 april 1998 begärde kansliåklagaren Mats Sällström att Blenda Nordlander skulle yttra sig över innehållet i N.D:s anmälan. Blenda Nordlander inkom med ett yttrande den 22 maj 1998.

Riksåklagaren anmodades att inkomma med utredning med avseende på handläggningen av advokaten N.D:s anmälan m.m. i Åklagarmyndighetens i Göteborg ärende – – –.

Riksåklagaren skulle också yttra sig och redovisa sin bedömning av det som kommit fram.

Riksåklagaren (biträdande riksåklagaren Solveig Riberdahl) kom in med 2000/01:JO1 ett yttrande till vilket hade fogats yttranden från överåklagaren Birgit Thunved och numera biträdande chefsåklagaren Mats Sällström.

Mats Sällström

Handläggningen

Ifrågavarande ärende gäller en anmälan från advokat N.D. Enligt anmälan skulle dåvarande kammaråklagaren Blenda Nordlander inte ha vidtagit "några åtgärder" med anledning av ett antal anmälda överträdelse av besöksförbud. Vidare anmärkte N.D. på innehållet i ett telefax som Nordlander sänt till honom.

Av utdrag ur diariet kan jag utläsa att ärendet anhängiggjordes den 20 februari 1998 och att det fem dagar därefter överlämnades till min dåvarande kollega Magnus Bolin för beredning.

Jag kan inte utläsa när ärendet överlämnades till mig för beredning. Jag brukar dock alltid omgående gå igenom ett nytt ärende för att göra en prioriteringsbedömning. Jag utgår från att jag gjort det även i detta fall. Jag kommer dock ihåg att jag efter genomgången av ärendet omgående tog kontakt med Blenda Nordlander. Anledningen till att jag kommer ihåg detta är att hon inom kort skulle gå i pension.

Efter genomgången och kontakten med Blenda Nordlander så kunde jag snabbt konstatera att Blenda Nordlander hade vidtagit åtgärder för att utreda de anmälda överträdelse. Jag fick vidare klart för mig att Göteborgs tingsrätt den 10 november 1997 dömt den tilltalade till fängelse i åtta månader och att ett flertal av de anmälda överträdelse låg i tiden före domen. Nordlander nämnde att fråga kunde bli om förundersökningsbegränsning beträffande de gärningar som låg i tiden före tingsrättsdomen (se beslut den 25 juni 1998).

Beträffande de överträdelse som inträffat efter tingsrätts dom väcktes sedermera åtal (se beslut den 30 oktober 1998).

Jag fick i uppdrag att anmoda Blenda Nordlander att avge ett yttrande. Av handlingarna kan jag se att jag gjorde detta den 30 april 1998. Ett yttrande från Blenda Nordlander förelåg den 22 maj 1998. Därmed var ärendet i princip klart att förbereda för en föredragning.

Mot bakgrund av vad som sålunda framkommit i ärendet fann jag ingen anledning att handlägga ärendet med förtur.

Av handlingarna framgår att jag vid två tillfällen besvarat förfrågningar från N.D. om när beslut kunde förväntas i ärendet. Vid det första tillfället (980625) besvarade jag förfrågan per telefon och vid det andra tillfället (990216) per brev. Vid det första tillfället har jag troligen upplyst N.D. om att handläggningstiden var lång. Vid det andra tillfället var det min ambition att ärendet skulle bli klart under första kvartalet 1999. Det mål som överåklagaren då hade satt upp var att alla överprövningsärenden och så kallade klagomålsärenden som inkommit under första halvåret 1998 skulle vara avverkade senast per den 30 juni 1999.

Den 1 juni 1999 tillträdde jag en annan tjänst. Det var min ambition att ärendet skulle vara klart innan dess – jag påbörjade till och med arbetet med att förbereda en föredragning. Under maj månad i år var jag under viss tid ensam kansliåklagare och tyvärr hann jag inte med ärendet. Under juni månad förberedde och föredrog jag några andra ärenden som jag blivit ombedd att slutföra. Inte heller då räckte tiden till.

Ärendet är numera avgjort.

Kansliåklagarens arbetsuppgifter

2000/01:JO1

För att ge en rättvis bild av mina arbetsuppgifter och framförallt av min arbetsbelastning under tiden som kansliåklagare vill jag anföra följande.

Jag var kansliåklagare under tiden oktober 1996–den 31 maj 1999. Från och med maj månad 1997 var vi två kansliåklagare.

Till kansliåklagarens arbetsuppgifter av juridisk art hörde att bereda och föredra överprövningsärenden, klagomålsärenden och remissyttranden av olika slag. Under 1997 inkom 347 överprövningsärenden och 51 klagomålsärenden. Under 1998 och första halvåret 1999 inkom 322/62 respektive 166/25 ärenden.

Till arbetsuppgifterna hörde även att biträda överåklagaren och biträdande överåklagaren i uppgifter av administrativ karaktär. Jag har således biträtt i arbetet med till exempel verksamhetsplanering, återrapportering, säkerhet och tillsyn. Ofta fick jag uppdrag att ingå i olika arbetsgrupper såsom till exempel den så kallade lottningsgruppen vars arbetsuppgift var att göra en översyn av vårt lottningssystem.

Utöver ovan nämnda arbetsuppgifter hade kansliåklagaren att svara för direkta kontakter med andra myndigheter och med allmänheten. Således kopplades alla inkommande telefonsamtal till kansliåklagaren.

Arbetsituationen på överåklagarens kansli har många gånger varit oerhört ansträngd. Jag och min kollega tvingades många gånger att göra "blixtrutryckningar" för att ta itu med en fråga eller ett problem som dök upp och krävde snabb behandling.

Under hösten 1998 handlade jag även ett större eko-mål i hovrätten.

Arbetet – såväl inom det juridiska som det administrativa blocket – föranledde ständiga omprioriteringar.

Sett i ett backspegelperspektiv – särskilt med beaktande av att Blenda Nordlander inom kort skulle gå i pension – borde kanske ärendet avgjorts tidigare. Emellertid medförde arbetsbelastningen och de ständiga omprioriteringarna att genomströmningstiden blev lång.

Birgit Thunved

Som Mats Sällström anförde i sina upplysningar inkom klagomålen mot Blenda Nordlander den 20 februari 1998. Ärendet har varit färdigt för föredragning sedan den 22 maj 1998. Först den 13 september 1999 fattades beslut i ärendet. Det kan utan vidare konstateras att ärendets handläggning tagit oacceptabelt lång tid.

Vi har alltsedan 1997 haft en betydande balans av överprövnings- och klagomålsärenden på överåklagarens kansli. Vissa perioder har vi haft en balans på cirka 200–250 överprövnings- och klagomålsärenden. Varje månad upprättas en balansförteckning över dessa ärenden. Jag har kunnat konstatera att situationen stundtals varit djupt otillfredsställande.

Två kansliåklagare bereder och föredrar ärendena antingen för mig eller biträdande överåklagaren. Detta ärende skulle i första hand ha föredragits för mig. Jag hade tidigare anmodat Mats Sällström att inhämta yttrande från Blenda Nordlander.

Vi har åtskilliga gånger diskuterat den besvärande balanssituationen. Många ärenden har måst prioriteras på bekostnad av andra. Jag har på olika sätt försökt komma till rätta med problemet. Vid vissa tillfällen har extra föredraganden tjänstgjort på kansliet. Det har emellertid varit svårt att längre perioder avdela åklagare för tjänstgöring på kansliet, eftersom det i hela distriktet rått brist på åklagare och den operativa åklagarverksamheten kommit i första hand.

Arbetsituationen är nu betydligt bättre. Enligt en balanslista upprättad 1999-10-04 finns 26 klagomålsärenden i balans varav ett inregistrerades 1998 samt 102 överprövningsärenden varav 12 inregistrerades 1998. Målet är att inte något ärende skall ta längre tid från inkommet till beslut än ett

halvår. Ännu så länge är inte målet nått, men vi har kommit ett stycke på 2000/01:JO1 väg. Balansen har på det senaste halvåret halverats.

Jag kan inte annat än beklaga att ärendet tagit så lång tid.

Solveig Riberdahl anslöt sig till de synpunkter Birgit Thunved avgivit i sitt yttrande och konstaterade att det var beklagligt att handläggningen dragit ut på tiden.

Bedömning

Anmälan från N.D. avser påstådda försummelser i tjänsten av en kammaråklagare. Riksåklagaren har föreskrivit (RÅFS 1996:1 4 §) att anmälningar mot åklagare som innehar den tjänstställning som är aktuell i detta ärende skall handläggas av överåklagare. Uppkommer fråga om att inleda förundersökning eller att göra anmälan till Statens ansvarsnämnd skall ärendet överlämnas till Riksåklagaren.

Överåklagaren kan i sin tillsynsverksamhet inhämta yttranden från exempelvis en kammaråklagare över vad som förekommit i ett ärende. I detta fall har ett yttrande inhämtats och biträdande överåklagaren Birgitta Fernqvist har efter att bl.a. ha tagit del av yttrandet, den 13 september 1999, beslutat att inte vidta någon ytterligare åtgärd i ärendet.

Vid handläggningen av ett ärende av denna art bör överåklagaren först ta ställning till om det redan på grund av innehållet i anmälan finns anledning att inleda förundersökning och, om så befinns vara fallet, överlämna ärendet till Riksåklagaren för ställningstagande. Om förundersökning däremot inte skall inledas bör beslut därom fattas så snart som möjligt. Sedan ställningstagande till frågan om förundersökning skall inledas eller inte föreligger kan överåklagaren övergå till att pröva det anmälda förfarandet inom ramen för ett tillsynsärende och i detta inhämta ett yttrande från berörd åklagare. Att inhämta ett sådant yttrande innan beslut i förundersökningsfrågan föreligger innebär i realiteten att en förutredningsåtgärd vidtas. Som nämnts i tidigare beslut (se JO 1997/98 s. 98) är utrymmet för förutredningsåtgärder ytterst begränsat. Till detta kommer att det tillämpade förfarandet kan innebära en risk att den anmälda åklagaren medvetet eller omedvetet lämnar för honom oförmånliga uppgifter, vilka sedermera kan komma att användas mot honom vid en straffrättslig prövning. Ett sådant förfarande medför således en risk för att åklagarens rättssäkerhetsintressen skulle kunna trädas för när.

Det är av grundläggande betydelse för tilliten till samhällets verksamhet för att utreda påstådda brott av exempelvis åklagare, domare och polismän, och därmed ytterst för allmänhetens förtroende för bl.a. åklagarväsendet, att utredningen av anmälningar mot dessa befattningshavare bedrivs på ett i alla hänseenden korrekt sätt. Det för den brottsutredande verksamheten gällande grundsatsen att handläggningen måste ske i sådana former att den inte ger fog för ifrågasättande av de utredande myndigheternas objektivitet har här en alldeles särskild tyngd.

Orsaken till att ärendet inte avgjordes tidigare är svår att förstå. Jag är dock medveten om att man inom åklagarväsendet av olika skäl måste prioritera vissa ärenden framför andra. Det framstår emellertid även mot denna bakgrund som anmärkningsvärt att ärendet inte slutförts tidigare än vad nu kom

att ske. Jag noterar därför med tillfredsställelse att Birgit Thunved vidtagit åtgärder för att förbättra balanssituationen och att arbetsituationen nu förbättrats. 2000/01:JO1

Vad som kommit fram i övrigt ger mig inte anledning till någon åtgärd eller något uttalande.

Möjligheten att inhämta skriftliga berättelser från målsägande och vittnen

(Dnr 4617-1999)

Bakgrund

Vid en inspektion av Polismyndigheten i Stockholms län, City polismästar-distrikt, närpolisområde Centralstationen, den 29 och 30 september 1999 granskades bl.a. tre ärenden avseende försök till tillgrepp av fortskaffningsmedel och misshandel. I dessa ärenden uppmärksammades att skriftliga berättelser från vittnen och målsägande hade inhämtats.

ChefsJO Eklundh beslutade att handläggningen skulle tas upp till prövning i ett särskilt ärende.

Utredning

Polismyndigheten anmodades att inkomma med upplysningar och yttrande över anledningen till att skriftliga berättelser hade inhämtats i de aktuella ärendena.

Polismyndigheten (länspolismästaren Gunno Gunnmo) kom in med ett remissvar enligt bl.a. följande.

Den berörde utredningsmannen i de tre aktuella brottsutredningarna, som gällde misstanke om tillgrepp av fortskaffningsmedel respektive misshandel i två fall, har uppgett följande.

”Att i en del fall skicka ut en skriftlig berättelse är ett förenklat och snabbt sätt att inhämta information. Syftet har varit att samla information, en bas för fortsatt utredning. Syftet har varit att senare upprätta regelrätta förhör som ska ingå i den färdiga brottsutredningen som redovisas till åklagare. Med den skriftliga berättelsen har skickats frågor som skulle besvarats samt i en del fall även underrättelse till målsägare om möjligheterna till stöd och hjälp.”

Rättslig reglering

I förundersökningskungörelsen (1947:948, FUK) finns en bestämmelse som föreskriver att skriftlig berättelse får inhämtas i stället för att förhör hålls (8 §). Den nu gällande bestämmelsen tillkom efter förslag från den s.k. Trafikmålskommittén (SOU 1967:59, s. 131–141 och 284, SFS 1969:589). Trafikmålskommittén anför bl.a. följande som är av intresse (s. 139 ff.).

”De positiva erfarenheterna av skriftliga berättelser i trafikmål har gjort att kommittén velat ta upp frågan om inte *systemet* i större utsträckning än vad som nu är fallet skulle kunna användas även utanför *trafikmålen*.

Även om svårigheterna att överföra denna förhørsform 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 avrapporteringar skriftligen berätta om händelsen på ett sådant sätt, att berättelsen sedan direkt kan mångfaldigas och biläggas förundersökningsprotokollet. Vid butiksnatterier hörs som regel en butikskontrollant som vittne. Kontrollanten själv skriver efter varje ingripande en skriftlig berättelse angående händelseförloppet. Berättelsen sänds därefter till polismyndigheten. Enligt vad kommittén inhämtat är denna rapport i regel så utförlig att den väl skulle kunna användas vid förundersökningen. — — —

2000/01:JO1

Liksom under försöksverksamheten bör dock den här ifrågavarande förhørsformen i allmänhet endast komma i fråga beträffande målsägande och vittnen. Vid utredningar av ordningsföreseelser, t.ex. vissa överträdelse 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 förfaringsätt. Som exempel på en sådan undantagssituation kan anges när svar önskas på en viss bestämd sak. Ofta är annars frågeställningarna i dessa mål alltför 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. — — — Den utvidgning av systemet med skriftliga berättelser som kommittén anser motiverat med hänsyn bl.a. till de positiva erfarenheterna under försöksverksamheten, bör föranleda en ändring i förundersökningskungörelsen. En utvidgning förutsätter således ändring i de föreskrifter, som nu reglerar frågan om när skriftlig berättelse får införas i stället för att vanligt förhör hålls. Skriftlig berättelse bör enligt kommitténs mening få införas 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 kan ske genom skriftlig berättelse.”

Rikspolisstyrelsen (RPS) har i allmänna råd för trafikmålsutredningar (FAP 411-1) berört frågan om inhämtande av skriftlig berättelse. Under avsnitt 3.3 Förhör anförs bl.a. följande. ”Kan förhör med vittne/målsägande inte hållas på olycksplatsen bör möjligheten att begära skriftlig berättelse alltid beaktas. Blanketten ”Skriftlig berättelse” jämte svarskuvert överlämnas då till vederbörande sedan polismannen gjort erforderliga anteckningar i fältet 'Tid och plats för händelsen'. Bedöms skriftlig berättelse inte ge tillfredsställande resultat hålls i stället förhör, om möjligt per telefon.” Rikspolisstyrelsen (RPS) har vidare tagit fram en blankett benämnd ”Begäran om skriftlig berättelse”.

Bedömning

Som framgår av utredningsmannens redogörelse har skriftlig berättelse använts i syfte att snabbt och förenklat kunna samla information för den fortsatta utredningen. Avsikten har varit att senare hålla regelrätta förhör som skall ingå i den färdiga utredningen som redovisas till åklagaren. Sannolikt har också det allmänna arbetsläget vid närpolisstationen funnits med vid de överväganden som gjorts i denna fråga.

Avsikten med inhämtandet av de skriftliga berättelserna har således enligt utredningsmannen inte varit att dessa skulle ersätta ett förhör, utan de var bara ett sätt att inledningsvis skaffa sig information om de aktuella händelserna. I utredningarna har dock, som framgår av akterna, inte några kompletterande förhör hållits med de personer som skriftlig berättelse inhämtats från. 8 § FUK är således direkt tillämplig i de aktuella fallen.

Myndigheten konstaterar att bestämmelsen om inhämtande av skriftlig berättelse inte innehåller föreskrifter om och när denna kan tillämpas. Det föreskrivs endast att skriftlig berättelse får införas i stället för att förhör hålls. Någon formell begränsning har således inte förelegat att använda metoden i de aktuella fallen. Det är i stället en lämplighetsfråga i vilken utsträckning metoden bör användas. Som Trafikmålskommittén anför bör skriftlig berättelse få införas i alla de fall – även andra än trafikbrottsutredningar – där så anses lämpligt. Det anføres vidare att det är angeläget polisen ges möjlighet att använda förfarandet i alla de fall där den bedömer möjligheten att få ett godtagbart resultat som gynnsamma. Kommittén konstaterar också att inte obetydliga tidsvinster torde kunna erhållas genom denna metod (se ovan samt a. SOU s. 140 f.).

2000/01:JO1

En lämplighetsbedömning måste, som myndigheten ser det, givetvis göras utifrån omständigheterna i det enskilda fallet, där såväl den aktuella händelsen som den aktuella personen (vittnet/målsägande) finns med i övervägandena. Brotts och utredningens svårighetsgrad samt personens roll i utredningen är sådant som måste finnas med vid bedömningen.

Mot bakgrund av att denna bedömning endast kan göras i den aktuella, konkreta situationen, anser myndigheten att det inte kan sägas att utredningsmannen förfarit olämpligt då den inhämtat skriftlig berättelse i de aktuella fallen. Som vidare framkommit var avsikten inte att den skriftliga berättelsen skulle ersätta förhören, utan att den var tänkt att fungera som ett komplement. Myndigheten vill i sammanhanget framföra att myndigheten är av den bestämda uppfattningen att det inte går att generellt uttala att denna metod är olämplig vid exempelvis misshandel eller tillgreppsbrott (jfr Trafikmålskommittén uttalande s. 140 f.). Samtidigt skall dock klarläggas att myndigheten anser att förhör givetvis bör vara den absoluta normalmetoden för att inhämta information från den berörda personen i utredningen. Metoden skriftlig berättelse bör dock kunna användas under de förutsättningar som Trafikmålskommittén anført, inte minst som ett komplement till förhör.

Avslutningsvis konstaterar myndigheten att det i två av fallen saknas formellt beslut om inledande av förundersökning, vilket det rätteligen skulle ha fattats beslut om enligt 23 kap. 3 § första stycket RB.

I ett beslut den 6 april 2000 anförde *chefsJO Eklundh* bl.a. följande.

Bedömning

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 § förundersökningskungörelsen (1947:948) (FUK) framgår att man i stället för att hålla förhör får införa en skriftlig berättelse.

Bestämmelsen i 8 § FUK fick sin nuvarande lydelse efter ett förslag från Trafikmålskommittén i dess andra delbetänkande (SOU 1967:59) Förundersökning. I detta behandlades bl.a. frågan om inhämtande av skriftliga berättelser under en förundersökning. Kommitténs uttalanden avsåg i första hand handläggningen av trafikmål. Den väckte emellertid frågan om inte systemet skulle kunna användas också i andra utredningar. Jag kan i detta hänseende hänvisa till de uttalanden av kommittén som återges i polismyndighetens remissvar.

Bestämmelsen i 8 § FUK anger inte närmare i vilka fall skriftlig berättelse får infordras. Som polismyndigheten har framhållit är det således en lämplighetsfråga i vilken utsträckning metoden kan användas. 2000/01:JO1

Jag har i ett tidigare ärende (JO 1997/98 s. 159) redovisat min syn på möjligheterna att inhämta skriftliga berättelser från misstänkta. Jag 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.

Också när det är fråga om att inhämta uppgifter från vittnen och målsägande bör förfarandet med skriftliga berättelser användas med stor urskillning. Även här bör huvudregeln vara att sedvanliga förhör skall hållas. I likhet med polismyndigheten anser jag emellertid att det inte är möjligt att generellt uttala att förfarandet är olämpligt vid vissa typer av brott. Det måste i stället göras en särskild bedömning i varje enskilt fall. Omständigheter av betydelse vid en sådan bedömning är exempelvis brottets svårhetsgrad, utredningens omfattning, arten av de sakförhållanden och rättsfrågor som utredningen gäller samt givetvis vad vittnet eller målsäganden skall höras om. Man måste i sammanhanget vidare beakta att förmågan att uttrycka sig i skrift varierar i hög grad från en person till en annan samt att förfarandet med skriftliga berättelser gör det omöjligt för polisen att genom kompletterande frågor påtala inkonsekvenser och undanröja andra oklarheter i berättelsen i direkt samband med att den avges. Skriftliga berättelser bör därför – i likhet med vad som gäller i fråga om misstänkta – inhämtas från målsägande och vittnen endast i fråga om okomplicerade sakförhållanden. Enligt min mening är det praktiska användningsområdet för förfarandet därför även i dessa fall tämligen begränsat.

Av polismyndighetens yttrande framgår att utredningsmannen i de tre här aktuella brottsutredningarna uppgett att syftet med att begära in de skriftliga berättelserna varit att samla information som bas för en fortsatt utredning samt att avsikten varit att det senare skulle genomföras regelrätta förhör i ärendena. Jag vill med anledning härav framhålla att det av lydelsen av 8 § FUK framgår att åtgärden att inhämta en skriftlig berättelse är avsedd att ersätta ett sedvanligt förhör. Om man redan från början gör den bedömningen att det är nödvändigt att hålla ett förhör med en målsägande eller ett vittne, bör således någon skriftlig berättelse inte infordras annat än i undantagsfall. Jag vill i detta sammanhang erinra om bestämmelsen i 23 kap. 4 § RB att en förundersökning skall bedrivas på sådant sätt att ingen onödigt får vidkännas kostnad eller annan olägenhet.

Skrivelse till Justitiedepartementet med synpunkter med anledning av iakttagelser gjorda under inspektioner vid vissa av polisens internutredningsenheter m.m.

(1418-1998 m.fl.)

I en skrivelse den 13 juni 2000 till Justitiedepartementet, vilken också översändes till bl.a. justitieutskottet för kännedom, anförde *chefsJO Eklundh* följande.

Bakgrund

2000/01:JO1

I den allmänna debatten framförs med jämna mellanrum kritik mot det förfarande som tillämpas vid handläggningen av anmälningar mot polismän. Kritiken går vanligtvis ut på att förfarandet innebär att "polisen utreder polisen". Jag beslutade bl.a. mot denna bakgrund våren 1998 att inspektera ett antal s.k. internutredningsenheter vid polismyndigheterna.

Inspektioner genomfördes vid Polismyndigheten i Stockholms län under april år 1998, vid Polismyndigheten i Västra Götaland under september år 1998, vid Polismyndigheten i Skåne under december år 1998 samt vid Polismyndigheten i Västmanlands län under mars år 1999. Inspektionerna gav upphov till 35 initiativärenden, där polisens eller åklagarens handläggning granskades närmare. Av initiativärendena avsåg 25 ärenden åklagare, nio ärenden polisen och ett ärende såväl åklagare som polis.

Inspektionernas omfattning och mina iakttagelser vid dessa framgår av bifogade protokoll. Vidare bifogas kopior av besluten i initiativärendena.

I denna skrivelse lämnar jag en sammanfattande redogörelse för mina iakttagelser i anslutning till inspektionerna och redovisar vissa överväganden med anledning av dessa.

Allmänt om handläggningen av anmälningar mot polismän

Debatten om handläggningen av anmälningar mot polismän visar att ett grundläggande krav på utredningsförfarandet i allmänhetens ögon är att detta är organiserat på sådant sätt att objektiviteten i utredningarna är höjd över varje tvivel. Det är således inte tillräckligt att det kan visas att utredningarna faktiskt utförs på ett objektivt sätt. Det krävs härutöver att verksamheten bedrivs under sådana former att inte redan förfarandet i sig ger upphov till misstankar att det tas ovidkommande hänsyn vid utredningarna.

Det är för att allmänhetens förtroende för verksamheten skall kunna upprätthållas vidare angeläget att anmälningar mot polismän utreds så snabbt som möjligt och att utredningsverksamheten handhas av befattningshavare som uppfyller höga krav i fråga om erfarenhet, omdöme, noggrannhet och kompetens. Det är uppenbart att en verksamhet, för att kunna tillgodose sådana önskemål, behöver tillräckliga resurser i såväl kvantitativt som kvalitativt hänseende.

Frågan om i vilka former man skall handlägga anmälningar mot polismän för att undvika misstankar om att det tas obehöriga hänsyn vid utredningen har varit föremål för flera utredningar och ställningstaganden av statsmakterna. Man har därvid strävat efter att finna en handläggningsordning som, samtidigt som den kan fungera smidigt och effektivt, innebär att ansvaret för att leda utredningarna ligger på någon som i organisatoriskt hänseende är fristående från polisväsendet. Ett antal olika organisationsformer för utredning av sådana anmälningar har varit föremål för överväganden. Som exempel på modeller som har diskuterats men avvisats kan nämnas ett särskilt från polis och åklagare fristående utredningsorgan samt särskilda enheter inom åklagarväsendet. Jag kan för en närmare redogörelse för de här aktuella frågorna hänvisa till 1981 års Polisberednings del-

betänkande (Ds Ju 1984:10) Anmälningar mot polismän. En redogörelse för internkontrollen inom åklagar- och polisverksamheterna finns också i den rapport i ämnet som f.d. biträdande riksåklagaren Axel Morath i april 1997 överlämnade till Riksåklagaren och Rikspolisstyrelsen. 2000/01:JO1

Den nu gällande ordningen för handläggning av anmälningar mot anställda inom polisen har sin grund i beslut av riksdagen år 1981 och 1986 (prop. 1980/81:100, bil. 5 s. 36 f. och JuU 1980/81:33 samt prop. 1985/86:100, bil. 4 s. 53 f. och JuU 1985/86:32).

I 5 kap. 1 § första stycket polisförordningen (1998:1558) föreskrivs att ett ärende omedelbart skall överlämnas till åklagare för prövning om förundersökning skall inledas eller inte, om det i en anmälan till polisen har påståtts att en anställd inom polisen har gjort sig skyldig till något brott som har samband med arbetet eller på något annat sätt har handlat felaktigt i sin myndighetsutövning. Detsamma gäller om en person har skadats antingen genom något som en anställd inom polisen har gjort i tjänsten eller under sin vistelse i en polisarrest, om skadan är allvarlig. Slutligen föreligger skyldighet att överlämna ett ärende till åklagare, om det i något annat fall kan bli fråga om att inleda förundersökning mot en anställd inom polisen för brott som har samband med arbetet. Motsvarande bestämmelser fanns tidigare i 6 kap. 1 § polisförordningen (1984:730).

Ett ärende behöver enligt paragrafens andra stycke inte överlämnas till åklagare om det är fråga om ett annat brott mot trafikförfattningarna än brott mot 1 § andra stycket eller 3–5 §§ lagen (1951:649) om straff för vissa trafikbrott. Härför krävs emellertid såväl att det inte har inträffat någon allvarlig skada som att polismyndigheten har beslutat att inleda förundersökning. Beslut att lägga ned en sådan förundersökning skall alltid fattas av åklagare.

I 5 kap. 6 § polisförordningen finns bestämmelser om handläggningen av frågor om brott av anställda inom polisen som inte har samband med arbetet. Också sådana frågor skall enligt huvudregeln överlämnas till åklagare för prövning av om förundersökning skall inledas eller inte. Ärendet behöver emellertid inte överlämnas, om polismyndigheten beslutar att inleda förundersökning. Beslut att lägga ned en sådan förundersökning skall alltid fattas av åklagare.

Om åklagaren beslutar att inleda förundersökning i ett till honom överlämnat ärende, är åklagaren förundersökningsledare. Det ankommer således på denne att ge direktiv för förundersökningens bedrivande. Det ligger i sakens natur att det är angeläget att beslut i fråga om inledande av förundersökning fattas skyndsamt, så att erforderliga utredningsåtgärder kan vidtas utan dröjsmål och att möjligheterna att säkra bevisning inte går förlorade.

Själva utredningsarbetet utförs normalt av befattningshavare vid polismyndigheternas internutredningsenheter (jfr 5 kap. 3 § tredje stycket polisförordningen).

I de fall där åklagaren har beslutat att inte inleda förundersökning, att lägga ned en inledd förundersökning eller att inte väcka åtal återgår ärendet till polismyndigheten, som har att ta ställning till om det finns skäl att överlämna ärendet till Statens ansvarsnämnd eller Rikspolisstyrelsens personalansvarsnämnd (se 6 kap. 13 och 14 §§ polisförordningen).

I 5 kap. 4 § polisförordningen finns föreskrifter om länspolismästarens skyldighet att underrätta polisstyrelsen om ärenden som avses i 5 kap. 1 § och om hur de ärenden som har överlämnats till åklagare har slutbehandlats. I paragrafen finns vidare bestämmelser som gör det möjligt för ledamöter av polisstyrelsen eller en polisenämnd att efter beslut av polisstyrelsen särskilt följa utredningen i sådana ärenden eller en grupp av sådana ärenden. Polisstyrelsen kan överlämna åt en polisenämnd att ta emot underrättelse om hur ärenden som har överlämnats till åklagare har slutbehandlats. 2000/01:JO1

Iakttagelser i anslutning till inspektionerna

Iakttagelser avseende polisen

I inspektionsprotokollen har tagits in bl.a. påpekanden om att anmälan i vissa fall har tagits upp av en icke behörig anmälningsupptagare, att beslut om inledande av förundersökning har fattats av en polisman samt att det i vissa fall har förekommit dröjsmål med att överlämna anmälningar till åklagare. Övriga iakttagelser vid inspektionerna behandlas närmare i besluten i de särskilda ärendena.

Här kan nämnas att det i ett beslut avseende Polismyndigheten i Skåne (dnr 296-1999) riktades kritik mot myndighetens handläggningstid av ärendena vid internutredningsgruppen. Det konstaterades vid inspektionen, som ägde rum den 1 och 2 december 1998, bl.a. att flertalet av de 30 äldsta ärendena hade legat upp emot två år och i vissa fall drygt två år utan att några synbara åtgärder hade vidtagits samt att ett stort antal av 1998 års ärenden hade legat sedan januari eller februari utan att några utredningsåtgärder hade vidtagits. Myndigheten kritiserades vidare med anledning av sitt sätt att tillämpa de tidigare gällande reglerna om underrättelse till polisstyrelsen om till åklagaren överlämnade ärenden (dnr 297-1999). I beslutet framfördes också synpunkter på utformningen av motsvarande regler i den nya polisförordningen. Dessa synpunkter föranledde vissa ändringar av reglerna (se SFS 1999:793).

I ett annat beslut kritiserades Polismyndigheten i Västmanlands län för dröjsmål med att vidta vissa av åklagaren begärda utredningsåtgärder (dnr 1931-1999).

Iakttagelser avseende åklagarväsendet

Eftersom huvudregeln om handläggningen av anmälningar mot anställda inom polisen innebär att polismyndigheten utan eget ställningstagande skall överlämna sådana ärenden till åklagare, är det naturligt att granskningen vid inspektionerna i betydande utsträckning kom att inriktas på åklagarens åtgärder.

I ett beslut riktades kritik mot såväl åklagaren som polisen med anledning av underlåtenhet att driva utredningen i ett visst ärende framåt (dnr 298-1999).

I ett beslut avseende Åklagarmyndigheten i Stockholm (dnr 2206-1998) 2000/01:JO1 behandlades frågan om principerna för fördelningen mellan åklagare av anmälningar mot polismän.

Vidare riktades kritik mot vederbörande åklagare i följande hänseenden

- dröjsmål med att ta ställning till om förundersökning skulle inledas (dnr 299-1999)
- förundersökning ej inledd trots att så borde ha skett (dnr 2201-1998, 2202-1998, 301-1999, 1927-1999 och 1934-1999)
- beslut att inte inleda förundersökning trots att tillgängligt bakgrundsmaterial inte hade inhämtats (dnr 300-1999)
- förundersökning nedlagd innan alla erforderliga utredningsåtgärder hade vidtagits (dnr 3952-1998, 3953-1998 och dnr 302-1999)
- förhör hade hållits med en av anmälaren utpekad polisman utan att denne hörts som misstänkt trots att så bort ske eller innan det genom annan utredning klarlagts om polismannen var att anse som skäligen misstänkt eller ej (dnr 2198-1998, 2199-1998, 3950-1998 och 3951-1998)
- förhör med andra personer än målsäganden/anmälaren – bl.a. vittnen och utpekade polismän – innan beslut i förundersökningsfrågan hade fattats (dnr 3949-1998, 1929-1999 och 1930-1999)
- inhämtande av skriftligt yttrande från en i en anmälan utpekad polischef innan beslut att inte inleda förundersökning hade fattats (dnr 304-1999)
- beslut av allmän åklagare att inte inleda förundersökning när anmälan avsåg ett förfarande som omfattades av tryckfrihetsförordningens regler om meddelarfrihet (dnr 2197-1998 och 303-1999).

Synpunkter på den iakttagna handläggningen av anmälningar mot polismän

Som framgår av redogörelsen i det föregående har min kritik mot polisens roll vid handläggningen av anmälningar mot polismän väsentligen avsett oacceptabla dröjsmål vid handläggningen. Dessa dröjsmål har främst berott på otillräckliga resurser. Det kan emellertid konstateras att det i detta hänseende förelåg betydande skillnader mellan de granskade myndigheterna.

Sedan den nuvarande ordningen för att utreda anmälningar mot polismän etablerades under 1980-talet, har polisväsendets organisation undergått genomgripande förändringar. I det rådande systemet med mål- och resultatstyrning av polisverksamheten råder numera varje enskild polismyndighet i princip fritt över hur anvisade medel skall användas. I en situation där polismyndigheterna inte anser sig ha tillräckliga resurser för att fullgöra alla sina uppgifter på ett tillfredsställande sätt finns det en icke obetydlig risk för att man vid resursfördelningen prioriterar annan angelägen brottsutredande verksamhet högre än internutredningsverksamheten. Denna risk förstärks av det förhållandet att utredning av anmälningar mot polismän inte hör till de särskilt prioriterade verksamhetsområden som brukar anges i budgetpropositionerna. Vad jag nu har sagt illustreras på ett påtagligt sätt av de förhållanden som kunde iakttas vid inspektionen av Polismyndigheten i Skåne. Det var först sedan bristerna i internutredningsverksamheten hade

påtalats vid JO:s inspektion som verksamheten fick sådana resurser att den kunde fungera på ett tillfredsställande sätt. Eftersom åklagarna inte har något reellt inflytande över polisens organisation utan är hänvisade till att utnyttja de resurser som polismyndigheten är villig att ställa till förfogande, saknade däremot den omständigheten att utredningarna skall ledas av åklagare betydelse för möjligheterna att få till stånd en tillfredsställande handläggning hos polisen av ärendena. 2000/01:JO1

Det kan nämnas att de problem i fråga om möjligheterna att styra polisens resursanvändning som jag här har nämnt påtalades också av Ekobrottsberedningen i rapporten (Ds 1996:1) Effektivare ekobrottsbekämpning, när det gäller ett annat område, nämligen bekämpandet av ekonomisk brottslighet (se bl.a. s. 184 f., 188 och 202 f.). Dessa problem synes också ha haft betydelse för beslutet att inrätta en särskild ekobrottsmyndighet. Det förtjänar att påpekas att det finns vissa likheter mellan handläggningen av anmälningar mot polismän och ekobrottsbekämpningen vad gäller de krav som måste ställas på verksamheten. Båda områdena kräver sålunda stora resurser i förhållande till verksamhetens omfattning angiven i antalet ärenden, och de förutsätter vidare kontinuitet i verksamheten och tillgång till välutbildad utredningspersonal med särskild kompetens för uppgiften.

Det bör noteras att jag vid mina inspektioner, med något enstaka undantag, inte funnit anledning att rikta kritik mot det utredningsarbete som utförts av de enskilda handläggarna vid internutredningsenheterna. Mina iakttagelser i detta hänseende står i god överensstämmelse med de uttalanden i frågan som vid olika tillfällen tidigare gjorts om internutredningsverksamhetens kvalitet.

Om utredningen resulterar i åtal är polisens befattning med ärendet i princip avslutad. Den helt övervägande delen av de ärenden som överlämnas till åklagare leder emellertid inte till åtal. Jag har från internutredningsenheterna inhämtat att det år 1999 kom in omkring 3 500 anmälningar mot polisiära befattningshavare avseende brott i tjänsten samt att det samma år väcktes ett 20-tal åtal med anledning av sådana anmälningar. Av den verksamhetsrapport för år 1999 som har avgetts av rättsenheten vid Polismyndigheten i Skåne framgår att förundersökning hade ägt rum i knappt hälften av de ärenden som slutbehandlades under året.

I de fall där åtal inte väcks ankommer det, som framgår av det föregående, på polismyndigheten att pröva om omständigheterna är sådana att disciplin-anmälan skall göras till Statens ansvarsnämnd respektive Rikspolisstyrelsens personalansvarsnämnd. Prövningen görs som regel av myndighetens chef. Den enda fortlöpande kontrollen av denna verksamhet följer av bestämmelserna i 5 kap. 4 § polisförordningen om polisstyrelsens och polisenämndernas insyn. Denna insyn är självfallet av värde. Den är emellertid sannolikt helt okänd för den stora allmänheten, och den kan inte heller ha samma förtroendeskapande effekt som en kontroll utövad av ett organ som är fristående i förhållande till polismyndigheten.

Det finns vidare anledning att erinra om att handlingarna i en förundersökning som inte leder till åtal inte, som i åtalsfallen, blir offentliga utan att de i stället omfattas av den starka sekretess till skydd för enskildas förhållanden som numera råder enligt 9 kap. 17 § sekretesslagen (1980:100).

Utrymmet för insyn i verksamheten exempelvis genom medierna är därför 2000/01:JO1
mycket begränsat.

Den nuvarande ordningen för handläggningen av anmälningar mot polis-
män bygger på uppfattningen att objektivitet och hög kvalitet i utrednings-
verksamheten garanteras av det förhållandet att verksamheten leds av särskilt
kvalificerade åklagare. Åklagaren är en befattningshavare som förutsätts ha
hög juridisk kompetens. Av stor betydelse i sammanhanget är vidare att det
svenska åklagarväsendet är organisatoriskt åtskilt från polisen. Åklagaren har
därmed getts särskilda förutsättningar att agera med den opartiskhet som
rättegångsbalken föreskriver samt att, i egenskap av den som tar ställning i
åtalsfrågan och för talan i rätten, kontrollera kvaliteten i polisens utrednings-
arbete.

Huvuddelen av de brister i verksamheten som kunnat konstateras i an-
slutning till inspektionerna hänför sig emellertid till åklagarnas handläggning
av ärendena. Även om antalet fel inte är särskilt stort i förhållande till det
totala antalet granskade ärenden, bör det framhållas dels att det av hänsyn till
allmänhetens förtroende för verksamheten måste ställas särskilt höga krav på
handläggningen av polisärenden, dels att det i åtskilliga fall har varit fråga
om fel som varit ägnade att undergräva antingen målsägandens eller den
anmälde polismannens tilltro till objektiviteten i förfarandet. De brister som
påtalas i beslutet i ärendena dnr 1929-1999 och 1930-1999 är av särskilt
allvarligt slag, eftersom de har haft sin grund i en uppfattning från åklagarens
sida att reglerna om inledande av förundersökning inte skall tillämpas på
samma sätt vid handläggningen av anmälningar mot polismän som när det är
fråga om anmälningar mot andra personer.

Ett effektivt förundersökningsarbete förutsätter ett nära samarbete mellan
polis och åklagare. Det är emellertid viktigt att dessas roller hålls isär på
sådan sätt att polis och åklagare inte i allmänhetens ögon framstår som delar
av samma organisation. Det är särskilt angeläget att denna aspekt beaktas vid
handläggningen av anmälningar mot polismän, eftersom redan den om-
ständigheten att polis och åklagare i sin dagliga verksamhet arbetar nära
varandra är ägnad att försvaga allmänhetens tilltro till åklagarens objektivitet
vid utredningen av polisärenden.

Jag har vid inspektionerna noterat att fördelningen av polisärendena mellan
åklagarna, den s.k. lottningen, följer olika principer i olika delar av landet.
Självfallet skall vanliga jävsregler tillämpas. Det är emellertid härutöver
angeläget att lottningen görs på ett sådant sätt att man minimerar sanno-
likheten för att den anmälde polismannen och den åklagare som skall utreda
anmälan tidigare har samverkat eller i den närmaste framtiden kan komma att
samverka med varandra i sin sedvanliga yrkesutövning.

En annan reflektion vad gäller lottningen av polisärenden på åklagare är att
risken att lika fall behandlas olika blir större, ju fler åklagare som handlägger
sådana ärenden. Det bör i detta sammanhang nämnas att inte bara de åklagare
som anges i 17 § åklagarförordningen (1996:205) är behöriga att handlägga
frågor enligt 5 kap. 1 § polisförordningen. Enligt Riksåklagarens föreskrifter
(RÅFS 1996:6) om fortsatt behörighet enligt 19 § åklagarförordningen
(1989:848) har de åklagare som före 1996 års åklagarreform hade behörighet
att handlägga sådana frågor behållit sin behörighet, även om de inte innehar

någon sådan befattning som anges i 17 § åklagarförordningen. Detta innebär att antalet åklagare som handlägger polisärenden sannolikt är större i dag än tidigare. 2000/01:JO1

I den allmänna debatten framförs inte sällan förslaget att uppgiften att utreda anmälningar mot polismän bör läggas på en särskild myndighet som är helt självständig i förhållande till såväl polis- som åklagarväsendena. Det är tydligt att en sådan lösning skulle kunna avhjälpa i varje fall en del av de svagheter i det nuvarande systemet som jag har nämnt i det föregående. Det framstår exempelvis i ett medborgarperspektiv som otillfredsställande att verksamheten att utreda påstådda brott av polismän inte alltid betraktas som en prioriterad uppgift och att den därmed, i konkurrensen om polismyndigheternas resurser, riskerar att få stå tillbaka för andra angelägna arbetsuppgifter. Jag vill i detta hänseende erinra om vad jag har sagt i det föregående om bakgrunden till beslutet att inrätta Ekobrottsmyndigheten.

Ett annat sätt att garantera kvaliteten hos och förtroendet för handläggningen av anmälningar mot polismän är att säkerställa att det utövas en tillfredsställande tillsyn över polisens och åklagarväsendets verksamhet i detta hänseende samt att se till att tillsynen över förundersökningsverksamheten också i övrigt håller en tillräcklig kvalitet. Värdet av en aktiv tillsyn i detta hänseende belyses av vad som sagts i det föregående om de åtgärder som vidtagits vid Polismyndigheten i Skåne med anledning av JO:s inspektion. Det kan tilläggas att inspektionen också har fått till följd att allmänhetens möjligheter till insyn i internutredningsverksamheten förbättras genom att polismyndigheten avser att i en årlig rapport från rättsenheten bl.a. ge en bild av vad som har hänt med de anmälningar som gjorts mot anställda vid myndigheten. En första rapport avseende år 1999 föreligger redan.

Det finns mot denna bakgrund anledning att här kortfattat redogöra för hur tillsynen över polisens och åklagarnas verksamhet är anordnad i dag.

Allmänt om tillsynsbegreppet

Uttrycket tillsyn används för att beteckna flera olika slag av kontroll av myndigheternas verksamhet. Allmänt gäller emellertid att det är fråga om en kontroll som syftar till att vidmakthålla och förbättra kvaliteten i verksamheten i det eller de hänseenden som tillsynen avser. Utmärkande för tillsyn i egentlig bemärkelse är vidare att den utövas av en överordnad myndighet eller av någon annan som är fristående i förhållande till den kontrollerade myndigheten. Tillsynen kan avse kontroll av att de fastlagda målen för den kontrollerade verksamheten uppnås och att anvisade medel används på ett tillfredsställande sätt. Den utgör då en del av effektivitetskontrollen och arbetet med att kontrollera verkställigheten av statsmakternas beslut. Tillsyn kan emellertid också vara av rättslig art och i första hand avse frågan om en viss verksamhet bedrivs rättsenligt och i överensstämmelse med kraven på rättssäkerhet för den enskilde. En sådan tillsyn måste för att fylla sin funktion väsentligen inriktas på en granskning av handläggningen av enskilda ärenden. Den granskning av internutredningsverksamheten som redovisas i denna skrivelse är ett exempel på sådan rättslig tillsyn.

Sådana brister i en verksamhet som tar sig uttryck i oacceptabelt långa handläggningstider kan självfallet upptäckas och avhjälpas genom en tillsyn som är inriktad på frågor om den granskade myndighetens resursanvändning och effektivitet. Den kritik mot internutredningsverksamheten som förekommer i den allmänna debatten tar emellertid i första hand sikte på de risker för ovidkommande hänsyn i det särskilda fallet som enligt kritikerna följer av det sätt på vilket verksamheten är organiserad. För att sådana farhågor skall kunna bemötas med en hänvisning till att verksamheten är föremål för tillsyn krävs i enlighet med vad som nyss sagts att det är fråga om en tillsyn som är inriktad på rättstillämpningen i enskilda fall.

2000/01:JO1

Det bör till undvikande av missförstånd framhållas att det särskilda förfarande för handläggningen av anmälningar mot polismän som läggs fast i reglerna i 5 kap. 1 § polisförordningen inte utgör någon form av tillsyn över polisen. Det enda syftet med dessa regler är att säkerställa ett särskilt snabbt åklagarinträde i fall av det aktuella slaget. Sedan ärendet överlämnats till åklagaren skall det handläggas på samma sätt som vilket åklagarärende som helst. Detta innebär att åklagarens bedömningar inte sträcker sig utanför det straffrättsligt reglerade området utan endast avser sådana frågor som om förundersökning skall inledas och hur den i så fall skall genomföras, om en inledd förundersökning skall läggas ned och om en genomförd förundersökning skall leda till att åtal väcks.

Den ordinära tillsynen över polisen

Den ordinära tillsynen över polisen handhas numera enbart av Rikspolisstyrelsen, sedan länsstyrelsernas tillsyn över polismyndigheterna helt har upphört. Enligt 2 a § andra stycket förordningen (1989:773) med instruktion för Rikspolisstyrelsen skall styrelsen vid sin tillsyn särskilt beakta att polisarbetet bedrivs i överensstämmelse med de prioriteringar och riktlinjer som riksdagen och regeringen har lagt fast för polisverksamheten, att polisarbetet bedrivs effektivt och uppfyller rättssäkerhetens krav samt att förvaltningen inom polisväsendet fungerar väl.

I 2 a § tredje stycket i instruktionen sägs vidare att Rikspolisstyrelsen skall följa upp och analysera polisverksamheten. Om de mål för verksamheten som anges i paragrafens andra stycke inte uppnås eller om verksamheten inom polisen inte bedrivs på ett tillfredsställande sätt, skall Rikspolisstyrelsen genom påpekanden och uppmaningar eller på annat sätt söka åstadkomma rättelse. Vid behov skall Rikspolisstyrelsen anmäla förhållandet till regeringen.

Rikspolisstyrelsens tillsyn avser således i stor utsträckning annat än rättssäkerhetsfrågor. När sådana frågor behandlas görs detta normalt inte med inriktning på handläggningen av enskilda ärenden, även om det ibland förekommer att Rikspolisstyrelsen utreder enstaka händelser som har tilldragit sig allmän uppmärksamhet.

Tillsynsverksamheten har formen av inspektioner som utförs av en särskild tillsyns- och inspektionsenhet. Denna utför enligt min mening ett mycket ambitiöst och förtjänstfullt arbete inom de ramar som har lagts fast i instruktionen. Av det nyss sagda framgår emellertid att Rikspolisstyrelsens

tillsynsverksamhet väsentligen har en annan funktion än att från rättsliga utgångspunkter utreda hur polisen har handlagt enskilda brottsutredningar eller andra ärenden, exempelvis inom internutredningsverksamheten. 2000/01:JO1

Även om Rikspolisstyrelsens tillsyn utvidgades till att avse också handläggningen av enskilda ärenden, skulle detta få endast begränsad betydelse i fråga om utredningar av anmälningar mot polismän, eftersom förundersökningarna i sådana fall enligt huvudregeln leds av åklagare. En tillsyn av detta slag från Rikspolisstyrelsens sida skulle därför i huvudsak komma att avse endast de moment i förfarandet som i tiden ligger före och – när förundersökning inte inleds eller åtal inte väcks – även efter åklagarens handläggning av ärendet. Som erfarenheterna från mina inspektioner visar måste en tillsyn över handläggningen av anmälningar mot polismän, för att bli heltäckande, avse såväl åklagarens som polisens roll i sammanhanget.

Den ordinära tillsynen över åklagarna

Före 1996 års åklagarreform var åklagarväsendet organiserat på i princip tre nivåer. På den centrala nivån fanns Riksåklagaren, på den regionala – med undantag för de tre storstäderna – fanns regionåklagarmyndigheterna, och på den lokala nivån fanns de lokala åklagarmyndigheterna. Riksåklagaren hade i sin egenskap av högste åklagare i riket ett tillsynsansvar för åklagarväsendet i dess helhet, och överåklagarna hade i sin egenskap av chefer för de regionala myndigheterna och de tre storstadsmyndigheterna motsvarande ansvar i fråga om de lokala myndigheterna inom sina ansvarsområden.

Riksåklagarens tillsynsfunktion utövades huvudsakligen genom tillsynsbesök, den s.k. överprövningsverksamheten och rätten att utfärda föreskrifter och allmänna råd. Härtill kom handläggningen av klagomål mot åklagare och anmälningar om brott i tjänsten av åklagare (se prop. 1993/94:100, Bilaga 3 s. 35). För tillsynsverksamheten fanns i Riksåklagarens kansli en särskild tillsynsbyrå.

Genom ett riksdagsbeslut år 1994 gavs Riksåklagarens tillsynsverksamhet en något annan inriktning mot bakgrund bl.a. av att överåklagarna hade fått ett ökat ansvar för verksamheten inom regionerna. Beslutet innebar att Riksåklagarens tillsynsbesök generellt borde syfta till att det skapades en enhetlig rättstillämpning och att kvaliteten i åklagarverksamheten hölls på en hög och jämn nivå (a. prop. s. 35 f.).

Genom 1996 års åklagarreform sammanfördes den regionala och den lokala nivån organisatoriskt i sju (numera sex) regionala åklagarmyndigheter, i vilka ingår sammanlagt ett 40-tal lokala åklagarkammare (se prop. 1995/96:110 s. 10 f.). Frågan om åklagarkammarna skulle vara att anse som självständiga myndigheter eller ej lämnades härvid öppen (1995/96 JuU 13 s. 10 f.). Det får emellertid numera anses vara klarlagt genom reglerna i åklagarförordningen (1996:205) att åklagarkammarna inte utgör självständiga myndigheter utan ingår i åklagarmyndigheterna. Överåklagarna har i sin egenskap av chefer för åklagarmyndigheterna huvudansvaret för verksamheten (a. prop. s.16 f.).

I samband med omorganisationen kom Riksåklagarens tillsyn att i huvudsak få karaktären av en allmän verksamhetskontroll inom ramen för en

mål- och resultatstyrning (se Riksåklagarens rapport [1996:3] Framtidens åklagarväsende). De tidigare tillsynsbesöken, som syftade till att upprätthålla den rättsliga kvaliteten i åklagarverksamheten, har ersatts med årliga informationsbesök vid varje åklagarmyndighet och varje åklagarkammare.

Riksåklagaren ser i dag som sin centrala lednings- och kontrolluppgift att, med utgångspunkt i systemet med mål- och resultatstyrning, se till att av statsmakterna fastställda mål och riktlinjer får genomslag i åklagarväsendet (Riksåklagarens redovisning av uppdrag rörande översyn av 7 kap. Rättegångsbalken s. 14). Som hjälpmedel vid denna kontroll tjänar åklagarväsendets datasystem, som sägs göra det lätt att få fram uppgifter om t.ex. lagföringsprocent, genomströmningstider och produktionsförändringar (a.a. s. 16). Det sägs vidare vara möjligt att på detta sätt, med utnyttjande också av det tidsredovisningssystem som används, se vilket genomslag som statsmakternas prioriteringar av vissa brottstyper får i praktiken.

Det kan vidare noteras att Riksåklagaren i sin verksamhetsplan för år 1999 bland målen för åklagarverksamheten angav som kvalitetsmål att genomströmningstiden skulle minska för alla förundersökningar och som rättssäkerhetsmål att enhetligheten i rättstillämpningen skulle öka. Sistnämnda mål anslöt sig nära till det av regeringen i regleringsbrevet för år 1999 fastlagda verksamhetsmålet att rättstillämpningen skall vara enhetlig vid prövning av åtalsfrågan och användning av frihetsberövanden (se Riksåklagarens årsredovisning 1999 s. 10).

Av den nyss nämnda uppdragsredovisningen kan vidare utläsas att också överåklagarnas kontrollverksamhet numera väsentligen är att betrakta som ett inslag i mål- och resultatstyrningen (s. 14). Det kan såvitt gäller denna verksamhet vidare noteras att man i den nu gällande åklagarförordningen, som tillkom i samband med 1996 års reform, inte återfinner någon motsvarighet till de tidigare gällande reglerna om överåklagarnas inspektions-skyldighet och om deras skyldighet att verka för lagenlighet, följdriktighet och enhetlighet vid rättstillämpningen (se 5 § åklagarförordningen [1989:848]).

Det kan sammanfattningsvis konstateras att den verksamhet som enligt vad som nyss har sagts framstår som kärnan i Riksåklagarens tillsynsverksamhet närmast kan betecknas som en på statistik och annan allmän information grundad kontroll av åklagarverksamhetens effektivitet, produktivitet och måloppfyllelse i övrigt. Kontrollen av enhetligheten i rättstillämpningen – vilken enligt vad som har sagts i det föregående för år 1999 bl.a. avsåg kontroll av uppfyllandet av Riksåklagarens rättssäkerhetsmål – är sålunda väsentligen inriktad på att i statistikform ange graden av enhetlighet i rättstillämpningen i olika hänseenden. Vid denna kontroll mäts sådant som andelen åtalsbeslut, andelen beslut att lägga ned förundersökning och andelen anhållanden och häktningframställningar (Riksåklagarens årsredovisning 1999 s. 27). En kontroll av det här beskrivna slaget kan av naturliga skäl inte ge någon information om den rättsliga kvaliteten i handläggningen av de enskilda ärendena. Det kan vidare inte uteslutas att en i rättsligt hänseende bristfällig verksamhet uppvisar värden i de undersökta hänseendena som inte skiljer sig från motsvarande värden för en verksamhet som uppfyller höga krav på rättslig kvalitet och rättssäkerhet för den

2000/01:JO1

enskilde. Denna del av åklagarväsendets tillsynsverksamhet är således knappast ägnad att motverka de farhågor för brister i handläggningen av polisärenden som kommer till uttryck i den allmänna debatten. 2000/01:JO1

Såvitt gäller överåklagarnas kontrollverksamhet bör vidare framhållas att denna efter 1996 års åklagarreform avser den verksamhet för vilken de själva har det övergripande ledningsansvaret. Eftersom, som tidigare nämnts, en tillsyn i egentlig bemärkelse utmärks bl.a. av att den utövas av någon som är organisatoriskt fristående i förhållande till den verksamhet som kontrollen avser, kan överåklagarna numera inte anses utöva tillsyn över den lokala åklagarverksamheten (jfr Fitger, Rättegångsbalken del 1 s. 7:8). Det är här i stället fråga om sådan kontrollverksamhet som enligt 7 § verksförordningen (1995:1332) ankommer på en myndighetschef. Jag vill i sammanhanget erinra om att en tillsynsmodell som innebär att en myndighetschef utövar tillsyn över den egna verksamheten avvisades för polisens del under den tid då länsstyrelserna genom länspolismästarna utövade den regionala tillsynen över polisväsendet (se 3 kap. 9 § i den tidigare gällande polisförordningen [1984:730]).

Den här beskrivna ordningen för kontroll och tillsyn inom åklagarväsendet torde i sak innebära att handläggning av ärenden avseende åtgärder av åklagare i särskilda fall i huvudsak är begränsad till att avse överprövningsärenden och ärenden där någon enskild har anmält en åklagare för brott eller framfört klagomål mot hans handläggning i något hänseende.

Överprövningsförfarandet har sin grund i 7 kap. 5 § rättegångsbalken. Enligt detta lagrum har Riksåklagaren och statsåklagare – varmed i detta sammanhang avses överåklagarna och de biträdande överåklagarna – rätt att överta uppgifter som ankommer på lägre åklagare. År 1999 var enligt uppgift antalet överprövningsärenden hos överåklagarna ca 1 900. Antalet sådana ärenden hos Riksåklagaren var samma år drygt 250. Det bör emellertid noteras att huvuddelen av dessa ärenden redan torde ha varit föremål för överprövning hos överåklagare och därför inte prövades i sak av Riksåklagaren. De här angivna siffrorna skall ställas i relation till att, enligt Riksåklagarens årsredovisning för år 1999, antalet till åklagarväsendet inkomna ärenden under året var 176 866 och antalet avslutade ärenden 192 142 (s. 21). Det kan tilläggas att överprövning ibland kan avse enbart en delfråga i ett ärende, t.ex. ett beslut beträffande en misstänkt i ett ärende med flera misstänkta.

I motsats till vad som gäller i fråga om anmälningar mot polismän finns det inte några på statsmaktsnivå beslutade regler om handläggningen av anmälningar mot åklagare. Denna fråga regleras i stället i Riksåklagarens föreskrifter (RÅFS 1996:1) om handläggningen av anmälningar mot åklagare och domare m.fl. Enligt 4 § i dessa föreskrifter skall anmälningar om brott i tjänsten mot andra åklagare än överåklagarna och de åklagare som tjänstgör i Riksåklagarens kansli handläggas av överåklagare. Om det därvid uppkommer fråga om att inleda förundersökning eller att göra anmälan till Statens ansvarsnämnd, skall ärendet överlämnas till Riksåklagaren för fortsatt handläggning. En överåklagare har således rätt att besluta att förundersökning inte skall inledas med anledning av en anmälan mot en åklagare. Riksåklagarens prövning i ärenden som överlämnas dit är inte

begränsad till att avse frågorna om straff- och disciplinansvar utan den kan, 2000/01:JO1 till följd av Riksåklagarens allmänna tillsynsuppgift, avse ärendet i hela dess vidd.

De nu nämnda reglerna innebär att det i första hand överlämnas åt överåklagaren att i egenskap av åklagarmyndighetens chef ta ställning i frågan huruvida det finns skäl att inleda förundersökning eller disciplinförfarande mot någon av de honom eller henne underställda åklagarna eller ej. Det är endast i de fall där överåklagaren anser att det finns skäl att inleda ett sådant förfarande som man med säkerhet kan säga att ett organ utanför åklagarmyndigheten själv, nämligen Riksåklagaren, över huvud taget får kännedom om frågan. Under år 1999 inkom enligt uppgift drygt 100 sådana ärenden till Riksåklagaren.

Den här beskrivna ordningen för handläggning av anmälningar mot åklagare skiljer sig i principiellt hänseende från den ordning som enligt huvudregeln gäller i fråga om handläggningen av anmälningar mot polismän, nämligen att anmälan omgående skall vidarebefordras till en befattningshavare som är fristående i förhållande till den myndighet där den anmälde befattningshavaren tjänstgör. En annan skillnad av principiell betydelse mellan de två systemen är att en polismyndighet i vissa fall får inleda förundersökning mot en anställd inom polisen men aldrig lägga ned en sådan förundersökning, medan en överåklagare som tar emot en anmälan mot en åklagare inte själv får inleda förundersökning men däremot besluta att förundersökning inte skall inledas.

Det är tydligt att den här beskrivna ordningen för handläggningen av anmälningar mot åklagare medför en inte obetydlig risk för att praxis i fråga om överlämnande av anmälningar till Riksåklagaren utvecklas i skilda riktningar hos de olika åklagarmyndigheterna och att som en följd därav lika fall kommer att behandlas olika. Det finns vidare en risk för att överåklagarens opartiskhet vid handläggningen av ärenden avseende befattningshavare vid den egna myndigheten kommer att ifrågasättas. Överåklagaren torde i själva verket normalt befinna sig i en formlig jävssituation i de fall där en anmälan riktas mot den biträdande överåklagaren, som ju är överåklagarens ställföreträdare och närmaste medarbetare. Med hänsyn till att chefsåklagarna ingår i åklagarmyndighetens ledningsgrupp (6 § åklagarförordningen) måste man räkna med att det också när en anmälan riktas mot någon inom denna krets uppkommer situationer där överåklagarens objektivitet med fog kan ifrågasättas.

Det kan mot den här angivna bakgrunden ifrågasättas om den rättsligt inriktade tillsynen inom åklagarväsendet avseende särskilda fall har den omfattning och inriktning som krävs för att den skall kunna på ett tillfredsställande sätt bidra till att upprätthålla allmänhetens förtroende för åklagarnas handläggning av polisärenden och deras befattning i övrigt med förundersökningsverksamheten.

Tillsyn över polis- och åklagarväsendena genom extraordinära organ

Tillsyn över polis- och åklagarväsendena utövas också av de extraordinära organen Justitiekanslern (JK) och Riksdagens ombudsmän (JO). Riksdagen

har vid olika tillfällen framhållit vikten av att JO ägnar särskild uppmärksamhet åt frågor som gäller polisen (se t.ex. JuU 1985/86:32). Det finns emellertid skäl att understryka att JK:s och JO:s tillsyn är tänkt att fungera som komplement till den tillsyn som utövas av ordinära organ och inte som en ersättning för sådan tillsyn (se i fråga om JO uttalanden i KU 1975/76:22 s. 49). Med hänsyn till det särskilt stora behov av en effektiv rättslig kontrollverksamhet som får anses föreligga beträffande såväl polis- som åklagarverksamheten kan det därför, sett ur ett medborgarperspektiv, inte godtas att uppgiften att utöva rättslig tillsyn över dessa verksamheter i praktiken så gott som helt eller i huvudsak utövas av extraordinära organ. Det kan tilläggas att en viktig uppgift för de extraordinära organen är att, genom att kontrollera hur den reguljära tillsynen fungerar, bidra till att öka allmänhetens förtroende för denna.

2000/01:JO1

Jag vill i detta sammanhang erinra om att de extraordinära tillsynsorganens resurser är dimensionerade med utgångspunkt i att den löpande tillsynen över myndigheternas verksamhet huvudsakligen skall handhas av ordinära organ. Inom den del av JO-ämbetet som utövar tillsyn över polisen, åklagarna och de allmänna domstolarna tjänstgör sålunda, förutom vederbörande justitieombudsman, endast sju handläggare, av vilka bara tre på heltid sysslar med granskning av polis- och åklagarväsendena. Vid JK-ämbetet, som i likhet med JO har tillsyn över rättstillämpningen i hela den verksamhet som utövas av domstolar och statliga och kommunala förvaltningsmyndigheter och som har ett antal omfattande arbetsuppgifter vid sidan av tillsynen, tjänstgör förutom justitiekanslern endast elva handläggare. Det bör vidare nämnas att JK numera i princip inte handlägger klagomål från allmänheten.

Avslutande synpunkter

Av vad som har sagts i det föregående framgår att den nuvarande ordningen för handläggning av anmälningar mot polismän inte är invändningsfri och att det kan finnas skäl att ånyo överväga frågan om hur verksamheten lämpligen bör organiseras. Vidare framstår den ordinära rättsligt inriktade tillsynen över denna verksamhet som otillräcklig, och detsamma kan sägas också beträffande tillsynen över polisens och åklagarnas förundersökningsverksamhet i allmänhet. Jag kan i sistnämnda hänseende hänvisa till vad Riksdagens revisorer har anfört i frågan i rapporten (1998/99:9) Organisationsförändringar inom rättsväsendet.

Riksdagen har nyligen på förslag av Riksdagens revisorer (1999/2000:RR7) beslutat att ge regeringen till känna att frågan om inrättande av ett oberoende tillsynsorgan inom rättsväsendet bör utredas (1999/2000:JuU 11). Det är enligt min mening naturligt att de frågor som jag har behandlat i denna skrivelse och i de därtill fogade inspektionsprotokollen och besluten beaktas i ett sådant utredningsarbete.

Kriminalvård

2000/01:JO1

Uttalanden om tillvägagångssättet vid visitation och urinprovstagning

(Dnr 519-1999)

I ett beslut den 17 februari 2000 anförde *JO Pennlöv* följande.

Anmälan

M.B. har anfört följande. Vid en urinprovstagning på Kriminalvårdsanstalten Färingsö blev hon av kriminalvårdaren Camilla Norman ombedd att avlägsna sin tampong innan ett urinprov skulle tas. M.B. kände sig illa till mods och frågade om hon skulle ta ut tampongen ”här och nu”. Norman upprepade att hon skulle göra det. M.B. tog ut tampongen vilket ledde till att hon blödde ner golvet. När hon frågade vad hon skulle göra med skyddet ombads hon slänga det i en soptunna. M.B. undrar varför hon blev ombedd att avlägsna menstruationsskyddet trots att hon kunde lämna urinprov utan att göra det. M.B. har uppfattat det som att syftet var att förnedra henne. Hon har vidare ifrågasatt om det är tillåtet att be en intagen avlägsna en tampong, som hon menar utgör en undersökning av kroppens håligheter, under en visitation och urinprovstagning.

Utredning

Efter remiss har Kriminalvårdsmyndigheten Stockholm Centrum, genom kriminalvårdschefen Ulla Lena Wigren, yttrat sig över anmälan. Till myndighetens yttrande har fogats en promemoria upprättad av kriminalvårdaren Camilla Norman.

Camilla Norman har anfört bl.a. följande.

Den 3 februari 1999 blev jag ombedd att utföra en urinprovstagning på M.B. då hon återkom från en utevistelse. Vid denna tidpunkt praktiserade Britt Stagis, vårdare från Danmark hos oss och arbetade tillsammans med mig. När vi (jag, M.B. och Britt) kom in i urinprovrummet bad jag M.B. ta av sig sina kläder för att utföra en kroppsvisitation i samband med urinprovstagningen. Då M.B. skulle ta av sig sina trosor sade hon att hon hade mens och hade både trosskydd och tampong. Jag bad henne avlägsna båda menstruationsskydden (både trosskydd och tampong) före hon skulle avlämna urinprovet. Då jag lagt bäckenet i toaletten bad jag henne slänga tampongen i papperskorgen bredvid toaletten. I samband med att M.B. drog ut sin tampong hamnade lite blod på golvet. Jag frågade henne om jag skulle torka upp blodet före hon skulle kissa men M.B. sa nej. M.B. tyckte det var mycket äckligt med blodet på golvet och kommenterade detta flera gånger. Hon frågade oss även hur vi kunde stå ut med detta arbete när vi fick stå ut med sådana äckliga saker. M.B. tog sen på sig sina kläder och återvände till sin arbetsplats. Vid denna urinprovstagning uttryckte ej M.B. att hon kände sig kränkt och förnedrad.

För att kunna avgöra denna fråga måste jag förklara de urinprovsrutiner vi har på anstalten. Färingsö är en kvinnoanstalt med en mycket hög andel narkotikamissbrukare vilket gör att urinprovstagningar är en vanligt förekommande arbetsuppgift. Det förekommer ofta narkotika i anstalten vilket även medför manipulerade urinprov. För att förebygga dessa manipulationer och höja tillförlitligheten av proverna har anstalten försökt utarbeta särskilda rutiner gällande urinprovstagningar. Då en intagen uppmanas att lämna urinprov utförs provtagningen i speciella rum. Den intagne får ta av sig alla kläder genom att en kroppsvisitation utförs i samband med provtagningen. Vid provtagningen närvarar två kvinnliga vårdare. I toaletten ligger ett bäcken som den intagne kissar i. Den intagne får sätta sig på toaletten naken och hålla händerna synliga i knät och kissa med öppen dörr framför vårdarna. Då den intagne har menstruation får hon avlägsna eventuella menstruations-skydd, binda och trosskydd, för att kunna genomföra kroppsvisitation samt tampong för att minska risken av manipulerade urinprov. Då den intagne kissat tar vårdaren ur bäckenet ur toaletten och håller urinen i speciella provrör. Ovanstående rutiner är ej skriftliga utan endast vad man muntligen lär sig vid introduktionen på anstalten.

2000/01:JO1

Varför skall tampongen avlägsnas kan man fråga sig då den intagne ändå kan kissa och avlämna urinprov? Svaret är att för att minimera risken för manipulation och höja tillförlitligheten av urinprovet. På många olika sätt kan ett urinprov manipuleras genom tampong, bl.a. kan tampongen eller tråden från tampongen prepareras så att urinen neutraliseras. Den intagne kan även säga att hon måste lägga tillräta tampongens tråd för att den inte skall bli blöt av urin och har då något preparat på fingret. Om urinstrålen träffar fingret blir resultatet att urinen neutraliseras. Det kan även vara så att den intagne inte har någon tampong men säger att hon har det. När hon då skall rätta till "tampongsnöret" så förstör hon istället skyddet för den behållare med negativt urin hon har uppstoppat i slidan. Att ha negativt urin eller utspätt urin i en behållare i slidan är vanligt förekommande bland manipulerade urinprov.

För närvarande håller rutiner angående urinprovstagningar att kvalitets-säkras på anstalten. Denna kvalitetssäkring kommer bl.a. resultera i skriftliga anpassade rutiner och strategier för anstalten genom att det i dagsläget saknas sådana. De allmänna råd och föreskrifter som Kriminalvårdsstyrelsen utfärdat angående urinprovstagningar är ej utarbetade för kvinnor. Kriminalvården saknar skriftliga urinprovstagningsrutiner som är anpassade för kvinnor. I höstas genomgick jag även steg ett (sju veckor) av kriminalvårdens vårdutbildning i Norrköping. Där berörde man heller aldrig denna problematik vad gäller kvinnor.

Jag är mycket väl medveten om att urinprovstagningar är en mycket integritetskränkande handling och att både rutiner och förhållningssätt är oerhört viktiga. Jag själv tycker att jag har ett bra förhållningssätt gentemot de intagna och försöker att arbeta på ett sätt som skapar minsta möjliga lidande. Jag är ledsen ifall M.B. kände sig kränkt av händelsen men mitt agerande har inte på något sätt varit avsett att kränka, nedvärdera eller förnedra henne. Anledningen till att jag bad M.B. avlägsna sin tampong var ej heller att undersöka kroppens ihållighet utan endast att minska risken för manipulation av urinprovet.

I remissvaret har Ulla Lena Wigren anfört följande.

M.B. har i anmälan till Justitieombudsmannen ifrågasatt kriminalvårdare Camilla Normans hantering av urinprovsrutiner vad avser dennes uppmaning till M.B. att före urinprovstagning avlägsna ett menstruations-skydd (tampong). Anstalten saknade vid tidpunkten för händelsen skriftliga, klara och entydiga urinprovstagningsrutiner. Endast mycket knapphändiga skriftliga rutiner fanns, dessa behandlade inte den nu aktuella frågan. Urinprovstagningsrutinerna vid anstalten är sedan en tid tillbaka föremål för

kvalitetssäkring, denna process förväntas resultera i ett skriftligt kvalitetsdokument avseende anstaltens urinprovstrutiner under april månad 1999. 2000/01:JO1

Enligt lag (1974:203) om kriminalvård i anstalt 52 d §, är en intagen skyldig, om inte annat föranleds av medicinska eller liknande skäl, att lämna urinprov för kontroll av att han inte är påverkad av beroendeframkallande medel. Urinprov omfattas av begreppet kroppsbesiktning. Anstalten Färingsö är en anstalt för kvinnor, en stor andel av de intagna är narkotikamissbrukare. En drogfri anstalt är en grundförutsättning för att intagna skall kunna upphöra med sitt missbruk, samt för att ordningen och säkerheten i anstalten skall kunna upprätthållas. Ett viktigt hjälpmedel för att kunna nå detta är att ålägga intagna att lämna urinprov. Samtidigt som provtagningen bidrar till att spåra och motverka förekomst av narkotika är den också ett viktigt led i behandlings- och påverkansarbetet. Vid anstalter med hög andel missbrukare bör urinprov, enligt kriminalvårdens allmänna råd (ARK) 1998:3, utgöra ett regelmässigt inslag i verksamheten.

Kriminalvårdens föreskrifter KVVFS 1998:8 99 § anger att kriminalvårdsmyndigheten skall utfärda regler för urinprovshantering. Kriminalvårdens allmänna råd 1998:3, anger likaså att den lokala myndigheten skall utarbeta lokalt anpassade urinprovstrategier. Strategin bör innefatta bl.a. urinprovstrutiner och tillämpningsanvisningar. I KVVFS 1998:3 100 §, anges att den intagne före lämnande av urinprov skall kroppsvisiteras. 94 § i dessa föreskrifter förtydligar begreppet kroppsvisitation. Kriminalvårdens allmänna råd 1998:3 föranstaltar att den som ansvarar för provtagning och övrig hantering av urinprov skall vara särskilt utsedd för uppgiften. Vidare föreskrivs i dessa råd att genomförandet av provtagning lämpligen kan åläggas vård- och tillsynspersonal. Berörd personal skall ha nödvändig kunskap för att genomföra uppgiften på ett korrekt sätt. Särskilda rutiner skall finnas och stor noggrannhet skall iakttagas vid provtagningen för att minska risken för manipulation och annat som kan minska provens tillförlitlighet. En rad detaljerade föreskrifter avseende provtagningstillfället anges vidare (s. 4) bl.a. att den intagne före provtagningen skall tvätta händerna och avlägsna samtliga kläder. ”Ovanstående rutiner är avsedda att begränsa risken för att en intagen skall kunna manipulera ett urinprov. En intagen får härvid inte utsättas för mer obehag än åtgärden kräver. Rutinen att en intagen skall avlägsna samtliga kläder kan i ett enskilt fall underlåtas, i den omfattning detta bedöms vara uppenbart obehövt med hänsyn till åtgärdens syfte.”

I prop. 1993/94:24 anges vidare att tidigare oklarheter avseende provtagningar, och hur provtagningsförfarandet skall vara utformat, varit en bidragande orsak till de förtydliganden av definitioner och avgränsningar avseende de straffprocessuella tvångsmedlen kroppsvisitation och kroppsbesiktning som varit aktuella. Avsikten var att ge uttömmande definitioner av begreppet. De respektive begreppen täcker enligt prop. ett stort antal konkreta undersökningsåtgärder. Det ansågs väsentligt att det i varje enskilt fall går att avgöra om en tänkt åtgärd är förenlig med någon av definitionerna eller inte. I prop. framhålls att provtagningar av kroppsutsöndringar och andra kroppsprodukter sakligt sett väl faller in under begreppet kroppsbesiktning. I dessa fall är det enligt prop. inte själva människokroppen som granskas och undersöks, utan innehållet i någon kroppsprodukt. För att få fram ett prov krävs endera att produkten tas från kroppen, eller att kroppen själv levererar produkten. Det ansågs väsentligt att inte knyta an endast till vissa undersökningsformer, utan alla typer av undersökningar och provtagningar i brottsutredande syfte skulle hänföras till begreppet kroppsbesiktning. Av lagtexten framgår numera att en undersökning av kroppens produkter får göras och att provtagning då får genomföras. Avsikten var att begreppet kroppsbesiktning skall omfatta såväl själva provtagningen som undersökningen av de kroppsprodukter som åstadkoms genom eller vid provtagningen.

Med utgångspunkten att kroppsbesiktning omfattar urinprovstagning och undersökning av provet är det myndighetens uppfattning att begreppet kan anses omfatta de åtgärder i samband med provtagning som krävs för att denna skall kunna genomföras så att själva syftet med provtagningen, att få ett korrekt prov taget, uppnås. För detta föreskrivs i kriminalvårdens föreskrifter, bl.a. att den intagne bör kroppsvisiteras före provtagningen och tvätta händerna. Om ett menstruationsskydd inte avlägsnas före provtagningen eller avlägsnas under själva urinprovslämnandet, uppstår ett antal besvärliga manipulationssituationer och själva syftet med provtagningen kan helt omintetgöras. En uppmaning till intagen om att denne före urinprovslämnandet skall avlägsna ett menstruationsskydd (tampong) kan enligt myndighetens bedömning ses som en del i själva provtagningen och inte som en ytterligare undersökning i samband med denna. Detta torde inte strida mot proportionalitetsprincipen, eller ändamåls- eller behovsprinciperna. Myndigheten lägger största vikt vid att den intagne visas all den hänsyn och respekt som situationen kräver.

2000/01:JO1

En vägran att efterfölja en dylik uppmaning, om vilket det inte är fråga i detta fall, torde med myndighetens tolkning kunna ses som en vägran från den intagne att lämna urinprov på ett för provtagningen ändamålsenligt och godtagbart sätt. Inom ramen för en vägran av detta slag torde det dock inte vara möjligt för anstalten att, med hänvisning till KvaL 52 d §, föranstalta om annat än att den intagne uppmanas att lämna nytt prov. En hantering av själva frågan om avlägsnande av menstruationsskyddet på annat sätt än genom uppmaning till den intagne, torde kräva att skäl för kroppsbesiktning enligt KvaL 52 b § föreligger.

Att anstalten inte kan veta när en intagen menstruerar och således i denna fråga blir beroende av den intagnes eventuella upplysning i denna fråga visar anstaltens begränsade möjlighet att förhindra manipulation i denna typ av situation.

Anstaltspersonalens förhållningssätt och praktiska hantering av för den intagne integritetskänsliga situationer måste naturligtvis kännetecknas av empati och professionalitet. Camilla Norman har ett välförtjänt rykte om sig att vara både föredömlig och konsekvent i detta och andra avseenden av kriminalvårdsarbetet. ---

Ärendet har därefter remitterats till Kriminalvårdsstyrelsen som anmodats yttra sig över vad som framförts i M.B:s anmälan till JO.

Kriminalvårdsstyrelsen, genom överdirektören Doris Högne, har i remissvaret anfört följande.

Åtgärden att kräva att den intagne skall avlägsna ett menstruationsskydd får, på samma sätt som kravet på att den intagne skall ta av sig sina kläder innan provtagningen, uppfattas som en förutsättning för ett godkänt urinprov och följaktligen som ett led i urinprovstagningen. Kriminalvårdsstyrelsen har inget att erinra mot förekomsten av en sådan ordning och delar således kriminalvårdsmyndighetens bedömning i denna del.

Enligt 52 c § lagen (1974:203) om kriminalvård i anstalt får kroppsbesiktning inte göras mer ingående än vad ändamålet med åtgärden kräver. All den hänsyn som omständigheterna medger skall iakttas. – Mot bakgrund av att en intagen kan uppleva effekterna av borttagande av ett menstruationsskydd i samband med urinprovstagning som besvärande bör detta ske under sådana förhållanden att det inte leder till onödigt obehag för den intagne. I det aktuella fallet borde avlägsnandet ha kunnat ske på sådant sätt att blod inte hamnade på golvet.

I Kriminalvårdsstyrelsens allmänna råd om kontroll av förekomsten av narkotika eller dopingmedel i urin och blod (ARK 1998:3) berörs inte den fråga som är aktuell i ärendet. Vid nästa tillfälle då de allmänna råden

revideras kommer styrelsen att överväga att i dessa närmare redogöra för hur 2000/01:JO1
urinprovstagning på kvinnliga intagna bör ske.

M.B. har beretts tillfälle att yttra sig över remissvaren men har inte hörts av.

Bedömning

Jag delar den bedömning som Kriminalvårdsstyrelsen framfört i sitt remissvar. Jag har dock inte funnit tillräcklig anledning att kritisera kriminalvårdsmyndigheten för det sätt på vilket menstruationsskyddet avlägsnades. Hur det skall gå till är en fråga som får lösas av myndigheten från fall till fall. Målsättningen skall dock vara att det skall ske under sådana former att det inte leder till onödigt obehag för den intagna.

Det är bra att Kriminalvårdsstyrelsen överväger att i dess allmänna råd närmare redogöra för hur urinprovstagning på kvinnliga intagna bör ske, då sådana regler nu saknas.

Uttalande om en kriminalvårdsanstalts rutiner för delgivning av beslut

(Dnr 692-1999)

I ett beslut den 26 november 1999 anförde *JO Pennlöv* följande.

Anmälan

N.M. har framfört klagomål mot Kriminalvårdsmyndigheten Kristianstads, anstalten Kristianstad, rutiner vid delgivning av bl.a. beslut. Han har anført i huvudsak följande. Ledning och personal kräver skriftlig kvittering utan att någon delgivning eller handling överlämnas till mottagaren. Någon formell delgivning av beslutet sker därför inte. Mot en ersättning av 4 kr per kopia kan vi efter någon dag få ta del av ett yttrande eller ett positivt beslut. Det är felaktigt att ta betalt för kopian eftersom myndigheten som delger skall stå för denna kostnad. Vid negativt beslut kan vi på begäran få en kopia någon eller några dagar senare utan kostnad.

Utredning

Efter remiss har Kriminalvårdsmyndigheten Kristianstad, kriminalvårdschefen Lena Lööf, anført följande.

Anmälaren gör gällande att delgivning ej sker då någon handling ej överlämnas till mottagaren.

I 21 § förvaltningslagen stadgas bl.a. "En sökande, klagande eller annan part skall underrättas om innehållet i det beslut varigenom myndigheten avgör ärendet, om detta avser myndighetsutövning mot någon enskild. Om beslutet går parten emot och kan överklagas, skall han underrättas om hur man kan överklaga det. Myndigheten bestämmer om underrättelsen skall ske muntligt, genom vanligt brev, genom delgivning eller på något annat sätt. Underrättelsen skall alltid ske skriftligt, om parten begär det." Något krav på delgivning ställs egentligen inte i lagstiftningen.

Enligt t.f. kriminalvårdsinspektör Fredrik Bergener går underrättelse av beslut till enligt följande. Den intagne delges beslut på så sätt att han ges tillfälle att läsa igenom beslutet och får sedan skriva på att han underrättats om det aktuella beslutet. Undertecknandet sker direkt på den aktuella handlingen. 2000/01:JO1

Vad gäller kostnader för kopior så tas ingen avgift ut för negativa beslut. För andra kopior tar anstalten ut avgift i enlighet med Avgiftsförordningen (1992:191), 50 kr för de tio första sidorna samt därefter två kronor per sida.

Med tanke på att anstalten handlat i enlighet med gällande lagstiftning finns ej skäl ändra på rutinerna.

N.M. har i en kommentar till remissvaret vidhållit sina klagomål. Han har vidare bifogat kopior av ett beslut och ett yttrande.

Bedömning

Som myndigheten har anfört i yttrandet kan den intagne underrättas om innehållet i ett beslut på ett flertal sätt, bl.a. genom delgivning. Av utredningen framgår att myndigheten använder sig av denna underrättelseform. Underrättelse genom delgivning är normalt sett också nödvändig för att säkerställa att den intagne har fått del av beslutet och för att på så sätt undvika påståenden om motsatsen.

När det gäller kostnadsfrågan framstår det, enligt min mening, som märkligt att göra åtskillnad på om utgången har varit positiv eller negativ för den enskilde. Om delgivning används som underrättelseform ligger det i sakens natur att den delgivne skall ha en kopia av beslutet, se t.ex. 6 och 7 §§ delgivningslagen (1970:428). Denna kopia skall erhållas utan kostnad, jfr JO:s ämbetsberättelse 1998/99 s. 480 f. Bestämmelserna i den återopade avgiftsförordningen tar främst sikte på situationer då en intagen t.ex. önskar ett flertal kopior av ett beslut eller kopior av beslut rörande andra intagna. Om en intagen får en kopia av ett beslut minimeras dessutom risken för påståenden om att beslutet har ändrats i efterhand.

Det framstår därför som lämpligt att den intagne, i samband med att denne delges ett beslut, får en kopia av beslutet. Det är inte acceptabelt att en intagen, vid avslagsbeslut, får vänta i flera dagar på en kopia, bl.a. med tanke på att tiden för överklagande räknas från delgivningsdagen.

Om den intagne inte får förvara kopiorna i bostadsrummet skall denne ha möjlighet att förvara handlingarna på annat sätt.

Uttalanden om en intagens rätt att samtala enskilt med sin offentlige försvarare

(Dnr 4776-1998)

I ett beslut den 5 november 1999 anförde *JO Penmlöv* följande.

Anmälan

I sin anmälan till JO mot Kriminalvårdsmyndigheten Tidaholm har D.H. anfört i huvudsak följande. I samband med en förhandling i Hallsbergs

tingsrätt önskade jag ha ett enskilt samtal med min advokat, för att på så sätt kunna förbereda mig och advokaten inför förhandlingen. Detta medgavs inte av någon anledning. Både jag och advokaten påpekade att en klient har rätt att samtala enskilt. I stället fick vi samtala under bevakning av vakten T.S., vilket medförde att förberedelserna inför förhandlingen minskade avsevärt. Poängteras skall att samtalsrummet är beläget på sådant vis att det ur säkerhetssynpunkt inte förelåg något hinder mot ett enskilt samtal. Jag fick vidare bära handfängsel under hela samtalet, trots att vi var i en låst byggnad med ett flertal vakter. I samtalsrummet fanns inga utvägar såsom fönster eller liknande, endast en dörr som bevakades av ytterligare två vakter.

2000/01:JO1

Utredning

Jag har lånat in och tagit del av D.H:s behandlingsjournal och s.k. KLAS-utdrag.

Efter remiss till Kriminalvårdsmyndigheten Tidaholm har kriminalvårdschefen Nils Pettersson anfört i huvudsak följande.

D.H. har klagat över att han i samband med förhandling i Hallsbergs tingsrätt den 1 december 1998 förvägrades rätten att tala enskilt med sin advokat.

För att utreda förhållandena har jag talat med de vårdare som medföljde transporten, T.S., transportledare, L.Å.P., bilförare och J.D., transportförare samt tagit del av anteckningar i KLAS-sammandrag beträffande D.H.

Utredning

Hallsbergs tingsrätt hade begärt att kriminalvårdsmyndigheten skulle inställa D.H. till huvudförhandling den 1 december 1998. D.H. var misstänkt för bl.a. våld mot tjänsteman. Resan började vid 13-tiden och redan en kort stund efter starten bad D.H. att de skulle stanna för att han behövde "kasta vatten". Man stannade då man kom fram till polisstationen i Karlsborg. Resan fortsatte, men efter kort tid bad D.H. åter att bilen skulle stanna. Han fick då veta att han fick vänta tills de var framme i Hallsberg eller också använda sig av den urinflaska som fanns i bilen. D.H. avstod från detta och uppsökte toalett efter framkomsten till Hallsberg. Att D.H. redan kort efter avfärden från Tidaholm önskade urinera samt hans uppträdande i övrigt uppfattades av de medföljande vårdarna som indikation på att det kunde vara risk för avvikande under transporten. Av detta skäl stannade man inte utefter vägen.

Då D.H. och de medföljande vårdarna kom till Hallsbergs tingsrätt parkerade de på gården till byggnaden. De gick in bakvägen till en souterrängvåning. På detta plan var även advokatrummet inrymt. Ett litet rum med endast en ingång och fönsterlöst. De var framme 30–40 minuter före utsatt huvudförhandling. Advokaten bad att få samtala med sin klient och de hänvisades till advokatrummet. Av säkerhetsskäl tillfrågades advokaten om det fanns något hinder mot att en tjänsteman var närvarande vid samtalet. Advokaten gav sitt samtycke. D.H. tillfrågades inte och lämnade heller ingen kommentar vid tillfället. De andra vårdarna befann sig utanför dörren. D.H. var fängslad under samtalet. Under transporten tillbaka till anstalten bad D.H. inte om att bilen skulle stanna.

De uppgifter som lämnats om advokatrummets belägenhet m.m. har bekräftats genom telefonkontakt med kansliet vid Hallsbergs tingsrätt.

I en kommentar till remissvaret har D.H. vidhållit sina klagomål.

Jag har inhämtat muntliga upplysningar från advokaten Bo Johansson, 2000/01:JO1 D.H:s offentlige försvarare. Han har uppgett att han inte tillfrågades om han hade något att erinra mot att en vårdare var närvarande under samtalet med D.H. Bo Johansson har vidare uppgett att det var D.H. som diskuterade saken med vårdarna och att han själv inte deltog i diskussionen utan utgick från att vårdarna följde gällande bestämmelser på området.

Bedömning

Det ligger i sakens natur att en tiltalad i ett brottmål, även om denne är intagen i anstalt, har rätt till ett förberedande samtal med sin försvarare inför en huvudförhandling. Enligt 21 kap. 9 § rättegångsbalken, som tar sikte på situationer då den tiltalade är anhållen eller häktad, har en offentlig försvarare rätt till ett enskilt samtal med sin huvudman. Motsvarande bestämmelse finns i 29 § lagen (1974:203) om kriminalvård i anstalt och avser situationer då t.ex. en offentlig försvarare besöker sin huvudman i anstalten. I bestämmelsen sägs att ett sådant besök skall vara bevakat om advokaten eller den intagne begär det. Även en intagen har således rätt till ett enskilt samtal med sin försvarare, såvida inte advokaten uttrycker önskemål om att besöket skall vara bevakat. Den angivna bestämmelsen får anses analogt tillämplig i aktuellt fall.

Som framkommit ovan råder det delade meningar om vad som sades i bevakningsfrågan vid tingsrätten, vilket jag finner mycket anmärkningsvärt, särskilt mot bakgrund av att möjligheten till missuppfattningar i en sådan begränsad fråga rimligen borde vara minimal. Jag tror emellertid inte att ytterligare utredning för att utröna vad som sades skulle vara meningsfull. Utredningen ger således inte stöd för kritik mot myndigheten. Jag vill dock erinra om att den intagne har en ovillkorlig rätt att tala enskilt med sin offentlige försvarare, såvida försvararen inte är av annan uppfattning.

I övrigt har inget framkommit som föranleder något uttalande från min sida.

Ett på JO:s initiativ upptaget ärende angående lämpligheten av ett påverkansprogram för intagna dömda för ekonomiska brott

(Dnr 3099-1998)

I ett beslut den 31 augusti 1999 anförde *JO Pennlöv* följande.

Initiativet

I två tidningsartiklar (Östgöta Correspondenten och Uppsala Nya Tidning) den 3 augusti 1998 förekom uppgifter om att intagna i anstalten Skänninge, dömda för grov ekonomisk brottslighet, inom ramen för ett påverkansprogram om moral och etik fått delta i en tredagars seglats i Stockholms skärgård. Med anledning härav beslutade jag att granska Kriminalvårdsmyndigheten Linköpings handläggning av det aktuella ärendet.

Utredning

2000/01:JO1

Kriminalvårdsstyrelsen, som anmodats att komma in med utredning och yttrande, anförde bl.a. följande.

Bakgrund till projektet

Under våren 1998 började diskussioner mellan kriminalvårdsmyndigheten i Linköping och fängelseprästen Kenneth Lindström om ett påverkansprogram vid Skänningeanstalten för intagna dömda för ekonomiska brott. Planeringen av programmet gjordes utifrån målet att för denna grupp av intagna utveckla ett adekvat verksamhetsinnehåll under verkställighetstiden. Vid diskussionerna beaktades bl.a. myndighetens erfarenhet att personer dömda för ekonomiska brott ofta får en stark ställning bland de intagna och att de därför också kan ha en inverkan på klimatet och övriga förhållanden på anstalten. Myndigheten beslutade att starta ett pilotprojekt med inriktningen på etiska och moraliska frågor under arbetsnamnet etik och moral.

Projektet etik och moral

Av myndighetens yttrande framgår att påverkansprogrammet, som omfattar sex månader, började i mitten av juni och beräknas pågå till mitten av december. Kennet Lindström deltar som en extern resursperson i projektet med sina kunskaper i etiska och moraliska frågor. Han har också tidigare erfarenheter från privata näringslivet vilket utgör en viktig länk till deltagarna i programmet.

Verksamheten omfattar enskilda litteraturstudier, vilka sedan ligger till grund för diskussionsmöten med fängelseprästen. Som ett inledande inslag i programmet ingick att en grupp om sex intagna skulle mötas koncentrerat under tiden 3 till 5 augusti. Deltagarna skulle under dessa dagar konfronteras med varandra utan möjlighet att lämna gruppen och utanför den vardagliga miljön. Myndigheten valde därför att den inledande verksamheten skulle ske på en segelbåt. En av orsakerna, utöver att uppnå de gruppdynamiska effekterna, till inledningen av verksamheten kom att ske på segelbåten var att undervisningen och samtalen kunde varvas med arbete. Härtill kom att fängelseprästen är en van seglare.

Myndigheten som ännu inte har bedömt värdet av projektet har angett att påverkansprogrammet kommer att utvärderas efter att det har avslutats.

Lagstöd

De intagna har beviljats permission enligt 32 § 2 st. lagen (1974:203) om kriminalvård i anstalt för vistelse på segelbåten. De särskilda permissionerna som beviljades omfattade inte längre tid än vad en normalpermission omfattar. Risk för avvikelse eller annan misskötsamhet bedömdes inte föreligga.

Kriminalvårdsstyrelsens bedömning

Programverksamheten för kriminalvården syftar till att minska risken för återfall i brott vilket är ett av kriminalvårdens uppdrag från regeringen. Några närmare bestämmelser om hur verksamheten skall utformas har inte angivits. Det åligger således kriminalvården att utveckla och bedriva verksamheten på ett sådant sätt att den intagne inte återfaller i brott. Den verksamhet som bedrivs inom projektet vid Skänningeanstalten kan sägas ha ett vällovligt syfte. Myndigheten bedriver påverkansprogrammet som ett

pilotprojekt vilket kommer att utvärderas efter att det avslutas. Kriminalvårdsstyrelsen anser därför att det nu är för tidigt att uttala sig om värdet av programmet. 2000/01:JO1

Styrelsen anser dock att det är olämpligt att programverksamheten för intagna vid en kriminalvårdsanstalt utformas på ett sätt som kan menligt påverka allmänhetens förtroende för den verksamhet som kriminalvården bedriver. Detta gäller särskilt, vilket regionmyndigheten också pekat på i sitt yttrande, de delar av verksamheten som sker utanför anstalten. Denna händelse har därför i efterhand också diskuterats i olika fora, såsom t.ex. centrala ledningsgruppen, för att göra tydligt Kriminalvårdsstyrelsens uppfattning.

Kriminalvårdschefen har efter att ha rannsakat sitt beslut förklarat att han är övertygad om att en segelbåt som medel inte återkommer i programverksamheten vid myndigheten. Han har också förklarat att samma syfte kan uppnås inom ramen för de verksamheter som kriminalvården förfogar över.

Med hänsyn till att det inträffade inte torde komma att upprepas finner styrelsen inte skäl att vidta några åtgärder.

Till remissvaret har fogats yttranden från Kriminalvårdsmyndigheten Linköping respektive Regionmyndigheten Norrköping.

En av de intagna som deltog i segelbåten har yttrat sig över remissvaret.

Bedömning

Den verksamhet som äger rum i samband med verkställigheten av ett fängelsestraff bör utformas på sådant sätt att allmänhetens tilltro till kriminalvårdsväsendet inte rubbas. Jag delar helt Kriminalvårdsstyrelsens bedömning av vad som förevarit i detta fall. Med hänsyn till att det av allt att döma varit fråga om en engångsföreteelse, som enligt uppgift inte kommer att upprepas, saknas anledning för mig att vidta någon ytterligare åtgärd.

Exekutiva ärenden

2000/01:JO1

Kronofogdemyndighet har inte behandlat en skrivelse som ett överklagande

(Dnr 1954-1998)

P.O. klagade, som ställföreträdare för ett bolag (C.), på att kronofogdemyndigheten inte lämnat någon besvärshänvisning till myndighetens beslut att inte medge befrielse från skyldigheten att betala förrättningskostnader samt att myndigheten inte överlämnat bolagets överklagande till "länsrätten".

Kronofogdemyndigheten yttrade sig efter remiss. P.O. fick tillfälle att yttra sig över remissvaret men hördes inte av.

Av de handlingar ur kronofogdemyndighetens akt som fogats till remissvaret framgick bl. a. följande. Kronofogdemyndigheten beslutade den 5 mars 1998 att inte medge grundavgiftsbefrielse. C. fick del av beslutet den 6 mars 1998. Den 6 april 1998 inkom till kronofogdemyndigheten en skrivelse från P.O. där han bl.a. skrev att han ville överklaga kronofogdemyndighetens beslut att inte ge bolaget befrielse eller uppskov med avgiften. Skrivelsen föranledde ingen annan åtgärd från kronofogdemyndighetens sida än att ett skriftligt svar skickades till C. i vilket myndigheten bl. a. förklarade att ett beslut att inte medge grundavgiftsbefrielse enligt 17 kap. 4 § första stycket utsökningsbalken (UB) enligt 18 kap. 5 § 4 p UB inte får överklagas.

I sitt den 16 augusti 1999 meddelade beslut anförde *JO Penmlöv* i bedömningsdelen följande, såvitt avser kronofogdemyndighetens behandling av det aktuella överklagandet.

Kronofogdemyndigheten får enligt 17 kap. 4 § UB medge befrielse helt eller delvis från skyldigheten att betala förrättningskostnader i utsökningsmål, om det finns särskilda skäl. Ett beslut i en sådan fråga får enligt 18 kap. 5 § 4 p UB inte överklagas.

Enligt 18 kap. 9 § UB skall ett överklagande ges in till kronofogdemyndigheten. Ett överklagande som inte har kommit in i rätt tid skall avvisas av kronofogdemyndigheten. Om överklagandet inte avvisas, skall kronofogdemyndigheten enligt 10 § i samma kapitel så snart som möjligt sända detta och övriga handlingar i målet till tingsrätten. I 18 kap. 7 § UB anges inom vilken tid kronofogdemyndighetens olika beslut skall överklagas. För det fall inget annat angivits skall kronofogdemyndighetens beslut överklagas inom tre veckor från det att beslutet delgavs klaganden.

Kronofogdemyndigheten kan inte undgå kritik för att den inte behandlat C:s skrivelse, som inkom den 6 april 1998, som ett överklagande. Myndigheten borde således, i stället för att skicka ett brevsvaret till C. med upplysning om att beslutet inte var överklagbart, inlett handläggningen med att undersöka om överklagandet inkommit i rätt tid. Mot bakgrund av att det gått mer än tre veckor sedan bolaget delgavs det överklagade beslutet borde kronofogdemyndigheten ha avvisat överklagandet som för sent inkommet. Hade överklagandet kommit in i rätt tid borde kronofogdemyndigheten i stället ha översänt det till tingsrätten. Bedömningen av om beslutet är överklagbart eller ej ankommer överhuvudtaget inte på beslutsmyndigheten

utan på överklagandemyndigheten, i detta fall tingsrätten (se Håkan 2000/01:JO1 Strömberg, Allmän förvaltningsrätt, 18:e upplagan, 1997, s. 203 f.)

Kronofogdemyndighet har dröjt med att översända ett överklagande till domstol

(Dnr 4696-1998)

Anmälan

S.S. AB, företrätt av M.D., framförde klagomål mot att kronofogdemyndigheten dröjt med att översända överklaganden i mål om utmätning och betalningssäkring till tingsrätten. M.D. anförde bl.a. följande. Överklagandeskrifterna för S.S. AB och P.T.S. AB sändes till kronofogdemyndigheten i rekommenderad försändelse den 7 november 1998 och med vanlig post den 9 november. Vid samtal med aktuarien vid Stockholms tingsrätt den 8 december 1998 fick han veta att överklagandeskrifterna ännu inte inkommit till tingsrätten.

Utredning

Från kronofogdemyndigheten inhämtades per telefon att P.T.S. AB inlämnade ett överklagande till myndigheten den 11 november 1998 samt att överklagandeskriften jämte myndighetens eget yttrande överlämnades till Stockholms tingsrätt den 16 december 1998.

Ärendet remitterades därefter till myndigheten för utredning och yttrande. Till myndighetens remissvar fogade regionkronodirektören Eugène Palmér ett yttrande från enhetschefen på specialinrättningssektionen, Birgitta Rinaldo. Av sistnämnda yttrande framgår bl.a. följande.

Av kronofogdemyndighetens utredning i ärendet har framkommit följande: Den 3 november 1998 inkom skattemyndigheten med begäran om verkställighet av Länsrättens i Stockholms län betalningssäkringsbeslut mot P.T.S. AB samt H.T. AB. Kronofogdemyndigheten verkställde besluten varvid kundfordringar i de olika bolagen betalningssäkrades. I kronofogdemyndighetens allmänna diarium registrerades den 11 november 1998 att det till gemensamma enheten inkommit tre överklaganden i P.T.S. AB och ett överklagande i H.T. AB. Vid genomgång av överklagandeskrifterna i samband med registreringen gjorde kronofogden som ansvarade för målen bedömningen att yttrande inte skulle upprättas med förtur, eftersom försäljningsåtgärder inte var ifråga beträffande den betalningssäkrade egendomen. Vid den sedermera fördjupade genomgången av överklagandeskrifterna framkom att de invändningar som S.S. AB och P.T.S. AB framförde var av komplicerad natur varför kronofogdemyndighetens yttrande till tingsrätten kunde upprättas först efter litteratur- och praxisgenomgång. Kronofogdemyndigheten färdigställde de fyra yttrandena den 16 december varefter de tillsammans med överklagandena genast översändes till tingsrätten.

Det antecknas att S.S. AB:s och P.T.S. AB:s överklaganden inkom under en period då arbetet på sektionen var mycket intensivt. När överklagandena

inkom fanns redan på sektionen sju stycken obehandlade överklaganden som även de skulle översändas till tingsrätten med yttrande. Under perioden den 11 november till den 16 december inkom dessutom ytterligare tio stycken överklaganden. 2000/01:JO1

Av utsökningsbalken 18 kap. 10 § framgår att kronofogdemyndigheten så snart som möjligt skall sända inkommet överklagande och övriga handlingar i målet till tingsrätten. Av utsökningsförordningen 17 kap. 3 § framgår att kronofogdemyndigheten skall bifoga ett eget yttrande, om det inte kan anses obehövligt, till de handlingar som skall översändas till tingsrätten. I förarbetena till utsökningsbalken lämnas inga riktlinjer såvitt avser tidsaspekten för överlämnande av överklagande till tingsrätt. Frågan har såvitt kunnat utredas inte prövats av domstol.

Vid en normal tillströmning av överklaganden är sektionens målsättning att ett överklagande tillsammans med ett yttrande skall översändas till tingsrätten inom en–två veckor från ankomstdagen. Inkommer ett överklagande i mål där försäljningsåtgärder är i fråga upprättas naturligtvis yttrande med förtur och handlingarna i målet översänds genast till tingsrätten. I de aktuella målen, som ej var förtursmål, konstateras att det tog längre tid än normalt att upprätta yttrande och översända inkomna handlingar till tingsrätten. Detta beroende på den extraordinära arbetsituation som rådde vid tidpunkten för överklagandena samt komplexiteten i de invändningar som framfördes.

Eugène Palmér yttrade följande.

Jag har tagit del av enhetschefen Birgitta Rinaldos utredning och yttrande över M.D:s anmälan till JO. Det är ostridigt att det i de nu aktuella ärendena tog ovanligt lång tid innan överklagandehandlingarna och kronofogdemyndighetens yttrande skickades till tingsrätten. Jag har emellertid efter diskussioner med indrivningsdirektören Eva Liedström Adler den uppfattningen att vår handläggningstid med hänsyn till arbetsbelastningen på specialindrivningssektionen vid den här tiden samt framför allt till ärendenas komplexitet inte var oförsvarligt lång. Därtill kommer att myndigheten – enligt min mening helt korrekt – bedömde att det inte var fråga om någon förturssituation och att tidsutdräkten inte förorsakade någon skada.

M.D. bereddes tillfälle att yttra sig över remissvaret.

I sitt beslut den 20 oktober 1998 anförde *JO Pennlöv* följande.

Bedömning

När ett överklagande kommit in i rätt tid till kronofogdemyndigheten skall myndigheten så snart som möjligt sända överklagandet och övriga handlingar till tingsrätten (18 kap. 10 § utsökningsbalken). Kronofogdemyndigheten skall enligt 17 kap. 3 § utsökningsförordningen bifoga ett eget yttrande över överklagandet, om det inte kan anses obehövligt. Jag delar här den uppfattning som framskyntat i remissvaret, nämligen att överklagande och yttrande normalt skall översändas till tingsrätten inom en till två veckor från det att överklagandet kom in. Att inga ytterligare verkställighetsåtgärder är aktuella är enligt min mening inte ett godtagbart skäl för ytterligare tidsutdräkt. En annan sak är att kronofogdemyndigheten kan dröja något om det behövs med hänsyn till ifrågasatt självrättelse (se Walin–Gregow–Löfmarck, Utsökningsbalken, En kommentar, 3 u. s. 673). Jag vill i detta

sammanhang även påminna om det särskilda skyndsamhetskrav som gäller i 2000/01:JO1 de fall där klaganden begärt inhibition.

Om myndigheten behöver mer tid än normalt för att skriva sitt yttrande skall, enligt min uppfattning, ändå alla handlingar i målet sändas till tingsrätten samtidigt som kronofogdemyndigheten begär anstånd med att komma in med yttrandet. Kronofogdemyndigheten borde således i det här aktuella fallet ha sänt över handlingarna i målen till tingsrätten innan yttrandena skrevs.

Det har inte kommit fram något annat som jag bör uttala mig om. Jag avslutar därmed ärendet.

Förvaltningsdomstolar

2000/01:JO1

Fråga om en länsrätts beslut att inte pröva eventuella framtida yrkanden m.m.

(Dnr 710-1999)

Bakgrund

I en skrivelse till Länsrätten i Blekinge län den 4 februari 1999 yrkade B. förskott på ersättning för resa till en muntlig förhandling. Länsrätten meddelade den 10 februari 1999 ett beslut med följande lydelse.

Länsrätten har tidigare prövat samma yrkande i samma mål. Mot bakgrund härav finner länsrätten hinder att ånyo pröva yrkandet om förskottsvis utbetalning av reseersättning.

Eventuella framtida yrkanden från B. om samma fråga i nu aktuella mål kommer inte att medföra några åtgärder från länsrätten, mer än att skriften aktbilageras och läggs i akten i det aktuella målet.

Anmälan

B. ifrågasatte i en anmälan till JO lagligheten i länsrättens beslut.

Utredning

Anmälan remitterades till länsrätten för yttrande.

I remissvar den 31 mars 1999 anfördes bl.a. följande av assessorn Christer Holmqvist, som fattat det aktuella beslutet.

B. har, såvitt nu är i fråga, överklagat försäkringskassans beslut avseende bostadsbidrag, återbetalningsbelopp för underhållsstöd, umgängesavdrag underhållsstöd, förtidspension, handikappersättning samt eftergift på skuld för obetalt återbetalningsbelopp för underhållsstöd. Med anledning härav beslutade länsrätten, på B:s begäran, att hålla muntlig förhandling den 8 september 1998.

I skrivelse som inkom till länsrätten den 31 augusti 1998 yrkade B. förskottsvis utbetalning av reseersättning för bilresa. Länsrätten beslutade att avslå B:s framställan då det ej fanns skäl att medge förskottsvis utbetalning av reseersättning. Med anledning av att B. överklagade nämnda beslut meddelade länsrätten B. att den tidigare utsatta muntliga förhandlingen ställts in. Anledningen därtill var att Kammarrätten i Jönköping skulle få skäligt rådrum att behandla överklagandet av beslutet angående förskottsersättningen.

Regeringsrätten beslutade den 14 januari 1999 att inte meddela B. prövningstillstånd i mål om reseersättning. Kammarrättens i Jönköping beslut att inte meddela prövningstillstånd stod därför fast.

Härefter bestämde länsrätten att ånyo kalla B. till muntlig förhandling. Den 2 februari 1999 inkom B. ånyo med yrkande om att länsrätten skulle bevilja honom förskott på reseersättning. Länsrätten avvisade B:s yrkande om reseersättning då denna fråga tidigare rättskraftigt avgjorts, bilaga 1. Upplysningssvis meddelade länsrätten även att den muntliga förhandlingen skulle

hållas på planerad dag, dock efter önskemål från B. på annan tid. Ifrågasättande avvisningsbeslut har inte överklagats till kammarrätten. 2000/01:JO1

Ytterligare begäran har härefter inkommit till länsrätten om förskottsvis utbetalning av reseersättning. Med anledning härav fattade jag det nu aktuella beslutet den 10 februari 1999 att inte pröva B:s yrkande om förskottsvis utbetalning av reseersättning. Jag har även på B:s begäran översänt en skrivelse till honom för att förtydliga mitt beslut från den 10 februari 1999. Han har även erhållit en ny kallelse till den muntliga förhandlingen. Den 22 februari 1999 överklagade B. mitt beslut från den 10 februari till kammarrätten. Muntlig förhandling hölls som planerat den 16 mars och målen är nu slutligt avgjorda. I samband med förhandlingen tillerkände länsrätten B. då begärd reseersättning.

Länsrätten (lagmannen Peter Rosén) yttrade därutöver följande.

Det aktuella beslutet av den 10 februari 1999 innehåller två delar; dels ett avvisningsbeslut rörande B:s förnyade begäran om förskott på reseersättning, dels en upplysning att eventuella ytterligare yrkanden i samma sak inte skulle komma att föranleda några formliga beslut från länsrätten.

Det som möjligen skulle kunna ifrågasättas är det andra ledet av beslutet – upplysningen om hur länsrätten avsåg att behandla ev. framtida yrkanden i samma sak. Bakgrunden var givetvis att länsrätten – på goda grunder – ansåg att fortsatta prövningar av en fråga som tidigare rättskraftigt avgjorts i målen inte skulle fylla något rimligt syfte samt att B:s agerande gränsade till ett rättegångsmissbruk. Med hänsyn härtill och då det framstod som ytterst befogat att inom rimlig tid få till stånd en slutlig prövning av målen, kan jag inte finna att länsrättens beslut av den 10 februari 1999 skulle vara klandervärt i något avseende.

I beslut den 10 januari 2000 anförde *JO Berggren* följande.

Bedömning

Av 34 § första stycket 7. förvaltningsprocesslagen (1971:291) framgår att talan får föras särskilt mot beslut, som ej innebär att målet avgörs, när rätten förordnat angående ersättning för någons medverkan i målet.

Länsrätten avvisade den 3 februari 1999 B:s yrkande om förskott på reseersättning. Beslutet var försett med fullföljdshänvisning. Efter det att ett förnyat yrkande inkommit från B. fattade länsrätten den 10 februari 1999 det nu aktuella beslutet, som dock ej försågs med fullföljdshänvisning. Enligt vad som uppgetts i remissvaret har dock beslutet överklagats, varför jag inte finner skäl att ytterligare kommentera saken.

Beträffande utformningen av den andra delen av beslutet, där länsrätten uttalat sig om handläggningen av eventuella framtida yrkanden från B., vill jag anmärka att en prövning skall äga rum, även om rätten anser att saken redan är rättskraftigt avgjord. Prövningen kan ske särskilt eller i samband med målets avgörande i huvudsaken. Att utan åtgärd lägga skrivelser med yrkanden av denna art till handlingarna är inte formellt riktigt.

Central statsförvaltning, arbetsmarknads-
myndigheter m.m.

2000/01:JO1

På JO:s initiativ upptagen fråga om bemyndigande förelegat för Arbetsmarknadsstyrelsen att utfärda vissa föreskrifter till förordningen (1987:405) om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten

(Dnr 1328-1999)

Initiativet

I ett tidigare ärende hos JO (dnr 2389-1997) behandlades klagomål mot arbetsförmedlingen i Vansbro, en enhet inom Länsarbetsnämnden i Dalarnas län. Saken gällde arbetsförmedlingens rätt att meddela arbetslöshetskassan att en person på grund av missbruksproblem enligt förmedlingens bedömning inte kunde anses stå till arbetsmarknadens förfogande. Klagomålen remitterades till Arbetsmarknadsstyrelsen (AMS) för utredning och yttrande. Av yttrandet skulle särskilt framgå med stöd av vilka bestämmelser integritetskänsliga uppgifter kunde lämnas från arbetsförmedlingen till arbetslöshetskassan.

AMS hänvisade i sitt remissvar till 4 § lagen (1973:370) om arbetslöshetsförsäkring (numera 9 § lagen, 1997:238, om arbetslöshetsförsäkring), 12 § förordningen (1987:405) om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten samt AMS föreskrifter för verkställighet av förordningen.

AMS angav att 12 § förordningen om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten hade följande lydelse.

Om en arbetssökande som får eller begär ersättning från en arbetslöshetskassa eller kontant arbetsmarknadsstöd avvisar lämpligt arbete eller en arbetsmarknadspolitisk åtgärd som erbjuds sökanden, skall länsarbetsnämnden underrätta arbetslöshetskassan och AMS.

Detsamma gäller om sökanden på annat sätt genom sitt uppträdande uppenbarligen har vållat att en anställning inte kommit till stånd.

Av AMS föreskrifter för länsarbetsnämnderna om ekonomiskt stöd vid arbetslöshet framgick att meddelande till arbetslöshetskassa skulle lämnas även

– då förmedlingen har anledning att förmoda att sökanden inte vill eller kan anta något som helst arbete

I beslut i ärendet den 30 mars 1999 förklarade stf. JO Ekberg att – mot bakgrund av hur AMS hade utformat sina föreskrifter för länsarbetsnämnderna – någon kritik inte kunde riktas mot handläggaren på arbetsförmedlingen för det till arbetslöshetskassan lämnade meddelandet. I beslutet anfördes vidare.

Jag vill i detta sammanhang nämna att jag finner det tveksamt om AMS föreskrifter i frågan om uppgiftslämnande håller sig inom de ramar som anges i 12 § förordningen (1987:405) om den arbetsmarknadspolitiska

verksamheten. Jag avser att ta upp denna fråga till bedömning i ett särskilt 2000/01:JO1 ärende här.

Sedan ett sådant ärende lagts upp (dnr 1328-1999) inhämtades yttrande från AMS, som i svar den 17 maj 1999 anförde bl.a. följande (bilagorna här utelämnade).

Den aktuella föreskriften har inget uttalat stöd i förordningen. Den har däremot stöd i praxis.

I Råd och anvisningar utfärdade av Kungl. Socialstyrelsen 1944 anges att arbetsförmedlingen skall avge rapport till arbetslöshetskassan i den beskrivna situationen (bilaga 1). Det finns anledning tro att anvisningarna inte var nya 1944 utan hade gällt även dessförinnan. Rapport skulle avges på en särskild blankett, s.k. grönt kort. Avvisande av lämpligt arbete skulle rapporteras på en annan blankett. Nästan identiska anvisningar finns också i en handledning för arbetsförmedlingen utgiven 1952 av Arbetsmarknadsstyrelsen (bilaga 2).

1968 återfinns den aktuella föreskriften i en handbok för arbetsförmedlingen (bilaga 3). ---

I en utgåva av AMS-handboken från 15 juni 1982 finns föreskriften i samma ordalydelse som den ovan citerade (bilaga 4). I Af handboken finns den i en utgåva från 1 juli 1990 (bilaga 5).

I Af handboken från 1990 är den aktuella föreskriften inplacerad under 12 § förordningen om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten (SFS 1987:405) som en AMS föreskrift till denna. Vilket bemyndigande som utgjort stöd för föreskrifterna, anvisningarna etc. finns dock inte angivet i någon av de ovannämnda publikationerna.

Ett särskilt dokument med föreskrifter för länsarbetsnämnderna – där den aktuella föreskriften ingår under punkt 9 – beslöts först den 19 juni 1995 (bilaga 6). Rubriken är "Arbetsmarknadsstyrelsens föreskrifter för länsarbetsnämnderna om ekonomiskt stöd vid arbetslöshet". Föreskrifterna innehåller dels föreskrifter om arbetslösa ersättningssökandes anmälan och kontakter med arbetsförmedlingen, dels om meddelande till arbetslöshetskassa resp länsarbetsnämnd om avvisande av lämpligt arbete m.m. Det anges att föreskrifterna utges med stöd av 29 § förordningen (1988:1400) om arbetslöshetsförsäkring och 13 § förordningen (1994:933) om kontant arbetsmarknadsstöd. Enligt AMS mening är detta korrekt vad avser den del som rör anmälan på arbetsförmedlingen. Denna fråga regleras nämligen i lagen (1973:370) om arbetslöshetsförsäkring 4 § första stycket 3. och lagen (1973:371) om kontant arbetsmarknadsstöd 4 § första stycket 4. När det gäller den del som rör meddelande om avvisat arbete m.m. borde 23 § förordningen (1987:405) om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten ha angivits som stöd.

Det är riktigt att den situation som beskrivs i den aktuella föreskriften inte finns i 12 § förordningen (1987:405) om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten. Samma gäller beträffande förordningens föregångare Kungl. Maj:ts kungörelse om den offentliga arbetsförmedlingen Nr 983 1947 (bilaga 7) och Kungl. Maj:ts Arbetsmarknadskungörelse nr 368 1966 (bilaga 8).

Ursprunget och stödet för den ovan beskrivna praxisen har inte kunnat beläggas. Det kan dock konstateras att den är fast, klar och långvarig. Enligt AMS mening har den därmed fått en dignitet jämbördig med stadgandet i 12 § förordningen om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten. Den kan inte utan vidare frångås.

Avstängningar med anledning av meddelanden avgivna enligt den beskrivna praxisen har flera gånger överklagats. Som exempel bifogas fyra domar från Försäkringsöverdomstolen. Domstolen har inte haft några invändningar av formellt slag mot meddelandena.

AMS har aktualiserat frågan om författningsstöd för den beskrivna praxisen hos den arbetsgrupp inom Näringsdepartementet som skall se över vissa frågor beträffande arbetslöshetsförsäkringen. 2000/01:JO1

I beslut den 15 februari 2000 anförde *stf. JO Ekberg* följande.

Förordningen (1987:405) om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten innehåller allmänna föreskrifter för den arbetsmarknadspolitiska verksamheten inom Arbetsmarknadsverket. Bland dessa återfinns i 12 § föreskrifter för länsarbetsnämnden/arbetsförmedlingen att underrätta arbetslöshetskassan när en arbetssökande avvisat lämpligt arbete eller en arbetsmarknadspolitisk åtgärd som erbjuds sökanden eller när en sökande på annat sätt genom sitt uppträdande uppenbarligen har vållat att en anställning inte kommit till stånd. I 23 § föreskrivs att AMS får meddela de ytterligare föreskrifter som behövs för att tillämpa förordningen.

Med stöd av bemyndigandet i 23 § har AMS utfärdat föreskrifter för länsarbetsnämnderna om ekonomiskt stöd vid arbetslöshet den 19 juni 1995, vilka senare ersatts med nya föreskrifter den 2 januari 1998. Vid båda tillfällena har AMS förbisett att i ingressen till föreskrifterna hänvisa till bemyndigandet i 23 § förordningen. AMS har i sitt remissvar angivit att så borde ha skett. Jag utgår från att AMS kommer att rätta till denna brist så snart som möjligt.

I föreskrifterna har AMS dels återgivit innehållet i eller innebörden av de i 12 § förordningen intagna anmälningfallen, dels lagt till åtminstone ett ytterligare anmälningfall, nämligen det fall då arbetsförmedlingen har anledning att förmoda att sökanden inte vill eller kan anta något som helst arbete. Anledningen till tillägget är att en arbetssökande i en sådan situation inte anses stå till arbetsmarknadens förfogande och därigenom inte uppfyller ett av de grundläggande kraven för rätt till arbetslöshetsersättning.

Som framgår av remissvaret har en anmälningsskyldighet av sistnämnda slag i praktiken förelegat sedan mycket lång tid tillbaka och kan anses ha goda sakliga skäl för sig. Icke desto mindre uppkommer frågan huruvida en sådan anmälningsskyldighet kan grundas endast på en föreskrift utfärdad i administrativ ordning med stöd av ett bemyndigande i en förordning att utfärda verkställighetsföreskrifter. Det skulle vara invändningsfritt att göra så om man kan uppfatta föreskriften som en utfyllnad av bestämmelserna i 12 § förordningen med uteslutande syfte att närmare beskriva hur dessa bestämmelser skall tillämpas. Vissa av AMS föreskrifter skulle kunna anses vara av den karaktären, t.ex. föreskriften att meddelande skall sändas om sökanden lämnat förmedlingen eller på annat sätt hindrat förmedlaren från att ge en fullständig anvisning till arbete eller arbetsmarknadspolitisk åtgärd. Genom ett sådant beteende kan det sägas att sökanden visat att han/hon inte vill – åtminstone för stunden – anta något arbete.

Annorlunda förhåller det sig med föreskriften att anmälan också skall göras när en sökande enligt förmedlingens mening inte vill eller kan anta något som helst arbete. Dit hör bl.a. det fallet där sökanden på grund av missbruksproblem inte kan anses stå till arbetsmarknadens förfogande. Tillämpningen av den föreskriften är mer komplicerad eftersom den kräver en bedömning i sak av en sökandes arbetskapacitet och inte – som i övriga

anmälningsskylldighetsfall – endast ett konstaterande att en viss faktisk händelse inträffat. Denna föreskrift kan som jag ser det knappast uppfattas som ett utflöde av de ganska preciserade anmälningsskylldighetsfall som anges i 12 § förordningen och ses som en reglering av den praktiska tillämpningen av dessa. Närmast till hands är att uppfatta föreskriften som en fristående komplettering, innebärande en utvidgad anmälningsskylldighet för länsarbetsnämnderna. Till de fall som anges i förordningen läggs således ytterligare ett fall i AMS föreskrifter. En föreskrift med sådan inriktning kan inte uppfattas som en verkställighetsföreskrift. AMS har därför inte haft stöd i 23 § förordningen för att utfärda föreskriften. 2000/01:JO1

I sammanhanget vill jag erinra om uttalandet i den av Statsrådsberedningen utgivna Handboken i författningsskrivning Myndigheternas föreskrifter att en myndighetsförfattning i princip bara skall innehålla myndighetens egna föreskrifter. Något återgivande av innehållet i den aktuella lagen eller förordningen skall inte ske. Hade AMS följt denna anvisning – vilket AMS inte har gjort – hade AMS säkerligen vid utarbetandet av sina föreskrifter uppmärksammat att den – såvitt nu är i fråga – gått utöver sitt bemyndigande i förordningen.

Av AMS yttrande framgår att sakliga skäl kan finnas för att bibehålla den nuvarande anmälningsskylldigheten fullt ut i enlighet med vad AMS har föreskrivit. Detta måste i så fall ske på annat sätt än genom en myndighetsförfattning. I första hand kan man tänka sig en komplettering av 12 § förordningen om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten. Med anledning härav överlämnar jag en kopia av detta beslut till Regeringskansliet (Näringsdepartementet).

Fråga om myndighetsutövning och därmed kommuniceringsskylldighet förelegat hos Arbetsmarknadsstyrelsen i ett ärende rörande åtalsanmälan

(Dnr 2404-1998)

Anmälan

Lennart Andersson inkom i egenskap av ombud för H.J. med en anmälan mot förre chefsjuristen vid Arbetsmarknadsstyrelsen (AMS), Anders Kruse. Lennart Andersson klagade på att Anders Kruse bedrivit ”förundersökning utan författningsstöd” rörande H.J. och inte informerat denne om att en utredning pågick. Han var också missnöjd med att uppgifterna om H.J. sammanställdes i en åtalsanmälan som till förvillelse liknade en stämningansökan och gav ett vilseledande intryck av att sakomständigheterna var till alla delar klarlagda.

Av anmälan framgick i huvudsak följande. I sin anställning vid en länsarbetsnämnd skötte H.J. handläggningen av ansökningar från företag om ekonomiskt stöd för kompetensutveckling. I januari 1995 fick han veta att denna verksamhet skulle upphöra under 1997. Bl.a. av detta skäl planerade han att starta ett eget företag. Han fick möjlighet att förbereda sin verksamhet

tillsammans med ett företag som han kommit i kontakt med i samband med sitt arbete vid länsarbetsnämnden. AMS missförstod dock dessa åtgärder och började i hemlighet utreda hans förhållanden. H.J. tillfrågades i augusti 1996 om han hade anmält bisyssla till myndigheten men fick ingen information om vad som pågick. Han fick kännedom om AMS agerande först då han i en morgontidning läste att åtal väckts mot honom.

2000/01:JO1

Utredning

Efter att muntliga upplysningar inhämtats remitterades ärendet för yttrande till AMS. Anders Kruse redogjorde i remissvaret för sin handläggning och uppgav därvid bl.a. följande.

Jag är chef för AMS Juridiska enhet. Den juridiska enheten har enligt AMS organisationsplan samt ansvars- och beslutsordning ansvar för bl.a. personalansvarsfrågor, d.v.s. ärenden som ska prövas i AMS personalansvarsnämnd. Personalansvarsnämnden prövar frågor som avses i 19 § verksförordningen (1995:1322) för anställda inom Arbetsmarknadsverket (12 § instruktions /1988:1139/ för Arbetsmarknadsverket). Enligt 19 § verksförordningen skall personalansvarsnämnden pröva bl.a. frågor om skiljande från anställning på grund av personliga förhållanden samt åtalsanmälan.

Enligt 2 § arbetsordningen för AMS, som har beslutats av AMS styrelse, är jag också ledamot av personalansvarsnämnden.

Jag kom första gången i kontakt med ärendet rörande H.J. genom en skrivelse från länsarbetsdirektören i dåvarande Malmöhus län Gert Korthis-Aspegren och internrevisorn Gert Svensson, som kom till AMS den 9 oktober 1996 – – – . I skrivelsen uttalade Länsarbetsnämnden att dess internrevision rapporterat om misstänkta oegentligheter med två inblandade företag. Det framfördes också att granskningen omfattat omständigheterna kring en anställd handläggare och misstanke om hans delaktighet. Denne handläggare var H.J. Det framgick vidare av skrivelsen att H.J. sedan den 2 september 1996 hade andra arbetsuppgifter. Till skrivelsen fogades två pärmar med ett omfattande utredningsmaterial från internrevisionen – – – .

Enligt min bedömning fanns det i det översända materialet skäl för misstankar om att H.J. kunde ha gjort sig skyldig till brott. Jag samrådde därför med personalansvarsnämndens ordförande, som är AMS generaldirektör, om en tidpunkt för sammanträde i personalansvarsnämnden som var den instans som skulle avgöra om misstankarna skulle leda till en åtalsanmälan eller om de inte räckte till för detta. Förutsättningarna för en åtalsanmälan anges i 22 § lagen (1994:260) om offentlig anställning på så sätt att den som är skäligen misstänkt för att i sin anställning ha begått brott skall anmälas till åtal, om misstanken avser 1) brott enligt 20 kap. 1 och 2 §§ samt 3 § första stycket brottsbalken, 2) annat brott, om det kan antas föranleda någon annan påföljd än böter.

Den 10 oktober 1996 uppdrog jag åt min sekreterare att kalla personalansvarsnämnden till sammanträde den 18 oktober 1996 för att behandla frågan om ifrågasatta personaladministrativa åtgärder beträffande H.J. Formuleringen var den som AMS brukar använda beträffande ärenden som ska behandlas i personalansvarsnämnden.

Inför sammanträdet i personalansvarsnämnden upprättade jag den 15 oktober 1996 en PM som sammanfattade misstankarna mot H.J. enligt internrevisionens utredning. I ärendet kom ytterligare utredning in från revisorn Gert Svensson. Eftersom misstankarna bl.a. innefattade att H.J. hade haft otillbörliga affärskontakter i sin anställning inom ramen för ett privat företag skaffade jag också in registreringsbevis och bolagshandlingar rörande det företaget från Patent- och Registreringsverket.

Härefter föredrog jag ärendet vid personalansvarsnämndens sammanträde den 18 oktober 1996. I enlighet med min PM ansåg jag att H.J. var skäligen misstänkt för brott. Personalansvarsnämnden beslutade också enhälligt enligt mitt förslag att anmäla H.J. till åtal såsom skäligen misstänkt för mutbrott, tjänstefel, urkundsförfalskning och medhjälp till bedrägeri. 2000/01:JO1

Samma dag den 18 oktober 1996 skickade jag åtalsanmälan till åklagarmyndigheten i Malmö. Jag utformade åtalsanmälan i allt väsentligt i enlighet med den PM som jag upprättat och föredragit för personalansvarsnämnden. En av revisionspärmarna skickades med.

Samma dag, alltså den 18 oktober 1996, utformade jag vidare en under rättelse om tilltänkt avskedande av H.J. Beslutet om att underrätta H.J. om tilltänkt avskedande fattades av AMS generaldirektör. Skälet till underrättelsen var misstankarna om brott. H.J:s fackliga organisation varslades samtidigt om det tilltänkta avskedandet.

Den 27 januari 1997 höll jag överläggningar med H.J:s fackliga organisation på organisationens begäran i frågan om tilltänkt avskedande. Parterna konstaterade därvid att frågan om avskedande inte kunde avgöras ännu eftersom bl.a. H.J. bestred brott. Överläggningarna bordlades därför i avvaktn på resultatet av AMS åtalsanmälan.

Härefter tog jag inte någon annan befattning med ärendet, förrän beslut från åklagarmyndigheten kom till AMS, än att muntligen besvara en del frågor från åklagarmyndigheten om Arbetsmarknadsverkets regler och rutiner omkring handläggning av sådana ärenden som H.J. handlagt.

Sedan AMS sommaren 1997 fått del av beslut varigenom åklagarmyndigheten lagt ner delar av förundersökningen mot H.J. anmälde jag saken vid ett sammanträde i personalansvarsnämnden den 27 augusti 1997. Personalansvarsnämnden fattade inte något beslut med anledning av detta och det konstaterades att ärendet skulle beredas vidare i den del det avsåg varslat om avsked.

Några ytterligare åtgärder vidtog jag inte förrän jag den 28 januari 1998 fick del av ett beslut den 19 januari 1998 av åklagarmyndigheten varigenom återstående delar av förundersökningen mot H.J. lagts ned. Detta föranledde mig att vid ett sammanträde i personalansvarsnämnden den 16 februari 1998 föredra hela ärendet på nytt varefter personalansvarsnämnden på mitt förslag beslutade att avskryva frågan om avskedande av H.J. från fortsatt handläggning. Om detta underrättade jag samma dag länsarbetsdirektören i Skåne län och den fackliga organisationen.

Jag har inte bedrivit någon förundersökning. Jag har handlagt ärendet på det sätt som är rutin vid AMS juridiska enhet i personalansvarsärenden. Jag ansvarar för dessa rutiner. Jag anser mig ha följt de bestämmelser som gäller vid misstankar om brott av en anställd inom Arbetsmarknadsverket.

Det är riktigt att H.J. inte fick del av misstankarna mot honom innan ärendet föredrogs i personalansvarsnämnden. Det finns ingen skyldighet för myndigheten att underrätta en anställd om misstankar om brott innan myndigheten tar ställning i frågan om åtalsanmälan. Enligt min mening gäller inte bestämmelserna i 16 och 17 §§ förvaltningslagen (1986:223) eftersom det inte är fråga om att avgöra ett ärende om myndighetsutövning utan endast ett led i beredningen av ett sådant ärende. Det kan ibland t.o.m. vara olämpligt att underrätta en anställd om sådana misstankar, antingen därför att det kan försvåra en kommande brottsutredning eller därför att misstankarna är ogrundade. Det har därför inte funnits en sådan rutin vid AMS juridiska enhet att en anställd ska få tillfälle att yttra sig över brottsmisstankar utan sådana yttranden har bara begärts in i de fall där det varit nödvändigt för att myndigheten skulle kunna ta ställning till om det förelåg en skäligen misstanke om brott. I detta fall ansåg jag inte att det var nödvändigt med något sådant yttrande för att kunna bedöma styrkan i misstankarna utan jag ansåg att det material som översänts från Länsarbetsnämnden var tillräckligt för att personalansvarsnämnden skulle kunna

ta ställning. Det restes inte heller några krav i personalansvarsnämnden på att utredningen skulle kompletteras med yttrande från H.J. utan nämnden fattade beslut på det material som förelåg. 2000/01:JO1

Jag har svårt att se att det skulle vara något fel i att utforma åtalsanmälan på ett sådant sätt att det misstänkta brottet beskrivs detaljerat och konkret ungefär som är vanligt i en stämningsansökan.

Jag [vet inte, *JO:s anmärkning*] var den berörda tidningen fått sina uppgifter ifrån. Något ansvar för detta har jag inte. Tvärtom har jag på en fråga från en journalist vid en skånetidning vägrat att uttala mig med hänvisning till förundersökningssekretessen. Jag minns dock inte när detta skedde.

Jag anser att jag handlat helt inom mitt ansvarsområde och i enlighet med de regler som gäller för min, den juridiska enhetens och AMS verksamhet när det är fråga om misstankar om brott av en anställd.

AMS, genom dåvarande generaldirektören Bosse Ringholm, tillade för egen del följande.

AMS delar den uppfattning och beskrivning av ärendet som förre chefsjuristen Anders Kruse givit uttryck för – – – . AMS kan således ej se att något fel förevarit beträffande handläggningen av ärendet.

I beslut den 8 oktober 1999 anförde *stf. JO Ekberg* följande.

Bedömning

Åtalsanmälan

Lennart Andersson har i sin anmälan gjort gällande att AMS genom Anders Kruse bedrivit ”förundersökning utan författningsstöd”.

Som angetts i remissvaret föreskrivs i 22 § lagen om offentlig anställning att den som är skäligen misstänkt för att i sin anställning ha begått brott skall anmälas till åtal om misstanken avser brott enligt 20 kap. 1 och 2 §§ samt 3 § första stycket brottsbalken eller annat brott, om det kan antas föranleda någon annan påföljd än böter.

I 12 § förordningen med instruktion för Arbetsmarknadsverket anges att personalansvarsnämnden vid AMS prövar frågor som avses i 19 § verksförordningen för anställda inom Arbetsmarknadsverket. En av de frågor som anges i nämnda bestämmelse i verksförordningen är fråga om åtalsanmälan.

Författningsstöd föreligger således för AMS att pröva en anmälan om åtal avseende en person som är anställd vid Arbetsmarknadsverket. Det ligger också i sakens natur att viss utredning måste göras innan ställning kan tas i en dylik fråga.

AMS beslut om åtalsanmälan innefattar sådana bedömningar vilkas riktighet och lämplighet JO inte uttalar sig om. Den omständigheten att åtalet efter en tid lades ner av åklagaren medför inte med automatik att anmälan skulle ha varit oggrundad. Det rör sig här om värderingsfrågor i vilka det finns utrymme för olika uppfattningar utan att man för den sakens skull kan säga att någondera är direkt felaktig.

Handläggningen av AMS utredning

2000/01:JO1

I anmälan har vidare framförts klagomål över att H.J. inte varit informerad om att utredning pågick beträffande honom.

Statliga myndigheters ärendehandläggning regleras, om inte annan lag eller författning föreskriver annat, av förvaltningslagens (1986:223) bestämmelser. Enligt huvudregeln i 17 § får ärenden som avser myndighetsutövning mot enskild inte avgöras utan att den som är sökande, klagande eller annan part har underrättats om en uppgift som tillförts ärendet genom annan än honom själv och han har fått tillfälle att yttra sig över den.

AMS har i remissvaret förklarat att det inte varit ”fråga om att avgöra ett ärende om myndighetsutövning utan endast ett led i beredningen av ett sådant ärende”. Det framgår inte klart om AMS härmed menar att ärendet avslutades hos AMS genom personalansvarsnämndens beslut om åtalsanmälan, men att detta ärende inte avsåg myndighetsutövning mot enskild eller om AMS anser att ärendet avslutades hos myndigheten först då beslut i frågan om avsked fattades. Enligt min mening utgör dock frågan om åtalsanmälan ett särskilt ärende som för AMS del avslutats i och med personalansvarsnämndens beslut att anmäla saken till åtal. Frågan är då om detta ärende avsåg myndighetsutövning mot enskild. Som framgår ovan är det endast i ett sådant fall som kommunikeringsskyldighet föreligger.

Något entydigt svar på frågan om vad som är myndighetsutövning ges inte i förarbetena (jfr prop. 1971:30, del 2, s. 330 f. och prop. 1973:90 s. 397) och den praxis som har utvecklats är inte helt enkel att tolka.

Allmänt kan sägas att myndighetsutövning är uttryck för samhällets maktbefogenheter gentemot den enskilde, befogenheter som samhället har med stöd av lag eller annan författning. När det gäller förhållandet mellan en statlig arbetsgivare och en anställd är ärenden om disciplinansvar exempel på myndighetsutövning (Hellners-Malmqvist; Nya förvaltningslagen, 5:e uppl. s. 136) medan ärenden om avskedanden inte anses vara myndighetsutövning eftersom en sådan rättshandling numera grundar sig på icke en offentligrättslig utan civilrättslig lag (prop. 1993/94:65 s. 93). Av betydelse för bestämmande av vad som skall anses som myndighetsutövning är också att i princip endast ärenden som mynnar ut i bindande beslut omfattas av begreppet.

Tillämpat på personalansvarsnämndens handläggning av fallet H.J. kan det med ledning av det anförda konstateras att ärendet om hans eventuella avskedande från sin anställning vid myndigheten inte omfattas av begreppet myndighetsutövning. Detsamma får – som också AMS menar i sitt remissvar – gälla för ärendet om åtalsanmälan. Beslutet i nämnden i denna del var inte av någon bindande karaktär, utan innebar endast att nämnden på det material som ingivits av verkets internrevision bedömde att ansvarsfrågan skulle bli föremål för åklagarens prövning och att nämnden därför lämnade över ärendet till denne för vidare handläggning. AMS beslut hade således inte någon självständig rättsverkan gentemot H.J.

Av det nu anförda följer att AMS inte hade någon skyldighet att i enlighet med föreskriften i 17 § förvaltningslagen kommunicera det föreliggande materialet med H.J.

Detta utesluter dock inte att det i vissa fall kan vara motiverat att en myndighet i en situation som den föreliggande tar kontakt med den anställde för att kontrollera eller komplettera sitt beslutsunderlag. I andra fall kan en sådan åtgärd framstå som mindre lämplig då den skulle kunna försvåra en kommande brottsutredning. Det blir således en bedömningsfråga hur en myndighet skall gå till väga och omständigheterna i det enskilda fallet får bli utslagsgivande för myndighetens agerande. 2000/01:JO1

En arbetsförmedling bör regelbundet förvissa sig om att de grundläggande uppgifterna i arbetsförmedlingsregistret är korrekta

(Dnr 2472-1998 och 1180-1999)

Anmälan

D.S. inkom den 25 juni 1998 till JO med en anmälan (dnr 2472-1998) mot arbetsförmedlingen i Solna, en enhet inom Länsarbetsnämnden i Stockholms län. D.S. klagade på att ett antal felaktiga uppgifter förekom rörande henne i arbetsförmedlingens register i systemet AF-90. Hon ansåg uppgifterna vara ärekränkande och dessutom utgöra hinder för henne som arbetssökande.

Felaktigheterna var enligt D.S. följande.

1. I registret har antecknats att hon erhållit information om arbetsförmedlingssystemet AF-90. Så är inte fallet.
2. En anteckning finns att hennes namn och adress inte får lämnas ut till arbetsgivare. Hon har inte begärt något sådant eller ens tillfrågats om detta.
3. En kod för psykiskt handikapp har angetts. Hon har aldrig haft sådana problem och någon dylik kodning har inte diskuterats.
4. I registret står att hennes medborgarskap är "Östeuropeiskt inkl Ryskt", trots att hon erhöll svenskt medborgarskap år 1984 och omedelbart informerade arbetsförmedlingen om detta.
5. I registret har antecknats att hon saknar körkort, trots att hon innehar såväl körkort från hemlandet som svenskt körkort.

D.S. begärde i sin anmälan en utredning om vem som antecknat dessa felaktigheter samt en rättelse av uppgifterna. Hon krävde vidare skadestånd för ärekränkning samt för den skada som de felaktiga uppgifterna orsakat henne.

Utredning

Yttrande och utredning infordrades från Länsarbetsnämnden i Stockholms län.

Länsarbetsnämnden anförde i sitt remissvar bl.a. följande.

Arbetsförmedlingens i Solna chef, Siv Holmgren, har till länsarbetsnämnden bland annat anförut att uppgifterna om handikappkod antagligen har tillkommit i samband med en inskrivning på AMI. Det finns inga exakta uppgifter om när detta skedde och det finns inget dokumenterat samtycke till

noteringen, vilket krävs enligt lagen (1994:459) om arbetsförmedlingsregister. Avseende övriga uppgifter anför Siv Holmgren att de har funnits i många år och att uppgifterna kan ha tillkommit vid två förmedlingar, Arbetsförmedlingen City eller Arbetsförmedlingen Solna. Vidare anför Siv Holmgren att förmedlingen bör informera sig om eventuella förändringar men att det också ligger i den sökandes intresse att informera förmedlingen om förändringar angående bland annat medborgarskap och körkort. Siv Holmgren har slutligen anförts att uppgifterna om körkort och medborgarskap korrigerats samt att handikappkoden tagits bort den 5 augusti 1998 på D.S:s begäran. 2000/01:JO1

LÄNSARBETSNÄMNDENS BEDÖMNING

Avseende uppgifterna under punkt 1 kan länsarbetsnämnden konstatera att information borde ha lämnats vid den tidpunkt då uppgifterna om D.S. lades in i AF90. Om tillfredsställande information verkligen lämnades vid detta tillfälle är naturligtvis svårt att uttala sig om i dag.

Uppgiften under punkt 2 kan ha tillkommit vid inregistreringen i AF90, men kan också ha tillkommit vid ett annat tillfälle. Det är beklagligt om den är felaktig.

Anteckningen om psykiskt arbetshandikapp (punkt 3), är anmärkningsvärd.

Länsarbetsnämnden nödgas konstatera att det inte finns något dokumenterat samtycke i akten och heller inga anteckningar som visar när och hur uppgiften har tillkommit. Möjligen kan uppgiften ha tillkommit i samband med en kartläggning vid AMI under 1991 (arbetshandikapp är, och var, en förutsättning för att kunna komma i fråga för en utredning hos AMI). Enligt föreskrifterna till det tillståndsbaserade system som gällde *innan* lagens tillkomst, skulle en dylik handikappkodning grundas på något objektivt underlag, exempelvis ett läkarintyg. Något sådant har inte kunnat återfinnas i akten. Om uppgiften förts in i AF90 *efter* lagens tillkomst borde naturligtvis D.S:s samtycke ha utverkats och dokumenterats, i enlighet med lagen om arbetsförmedlingsregister. Länsarbetsnämnden noterar att Arbetsförmedlingen i Solna har tagit bort handikappkoden, men arbetsförmedlingen uppmanas av länsarbetsnämnden att ändra noteringen "arbetshandikappkod 6 borttagen" till "arbetshandikappkod borttagen".

Länsarbetsnämnden kan konstatera att uppgifterna under punkt 4 och 5 kan ha funnits i AF90 under flera år. Av självinskrivningsdelen på en inskrivningsblankett i akten från tidigt åttiotal framgår att D.S. själv uppgivit att hon har (svenskt) körkort. På denna blankett finns även en uppgift om att D.S. blev svensk medborgare hösten 1984. Uppgifter om körkort och medborgarskap kan givetvis vara av stor betydelse för en arbetssökande. Detta kan även gälla uppgift om exempelvis presentationsform (punkt 2). Länsarbetsnämnden anser att det ankommer på arbetsförmedlingen att tillsammans med den arbetssökande regelbundet gå i genom och uppdatera vissa grundläggande viktiga uppgifter, för att försäkra sig om att inga förändringar skett. Mot bakgrund av att D.S. varit inskriven på arbetsförmedlingen så många år, är det enligt länsarbetsnämndens mening allvarligt att så inte förefaller ha skett. Länsarbetsnämnden får överväga om det finns anledning att på något sätt se över kontrollen av att grunduppgifterna rörande arbetssökande med långa inskrivningstider är korrekta.

Länsarbetsnämnden gjorde därefter i en senare skrivelse följande rättelse.

Länsarbetsnämnden har i sitt yttrande – – – skrivit att "(arbetshandikapp är, och var, en förutsättning för att kunna komma i fråga för en utredning hos AMI)". Så är inte fallet. Även personer utan handikapp, exempelvis långtidsarbetslösa personer, kan erbjudas plats vid AMI. Då antalet platser är begränsat har däremot personer med arbetshandikapp vanligtvis prioriterats.

I beslut den 25 november 1999 anförde *stf. JO Ekberg* bl.a. följande.

2000/01:JO1

Enligt lagen (1994:459) om arbetsförmedlingsregister får varje arbetsförmedling och arbetsmarknadsinstitut hos en länsarbetsnämnd för sitt verksamhetsområde föra arbetsgivar- och arbetssökanderegister för bl.a. handläggning av ärenden som rör platsförmedling och arbetsförberedande åtgärder i form av vägledning, utbildning och yrkesinriktad rehabilitering. För en arbetssökande får i registret antecknas ett antal uppgifter som kod för medborgarskap, körkortsinnehav, tidpunkter och händelser vid kontakt med arbetsförmedlingen eller arbetsmarknadsinstitutet, beslut om arbetsmarknadspolitiska åtgärder m.m.

En kod för arbetshandikapp får registreras, men endast med den arbetssökandes skriftliga samtycke. Före den 1 juli 1994 – dvs. före tillkomsten av lagen om arbetsförmedlingsregister – gällde att uppgift om arbetshandikapp fick registreras efter tillstånd av Datainspektionen och med stöd av skriftlig dokumentation, framför allt läkarutlåtanden.

Utredningen ger inte ett klart svar på frågan om D.S. erhållit information om registret och vilken presentationsform som överenskommit. Emellertid framgår att i vart fall uppgifter om D.S:s medborgarskap och innehav av körkort varit felaktiga i registret. Därtill kommer att en anteckning om handikappkod lagts in utan vare sig stöd av skriftlig dokumentation eller med D.S:s skriftliga samtycke. Vid vilken tidpunkt dessa noteringar tillkommit har inte kunnat utredas.

Det ligger i sakens natur att anteckningar om en arbetssökande i arbetsförmedlingens register skall vara korrekta. Som länsarbetsnämnden påpekar kan dylika uppgifter i registret vara av stor betydelse för en arbetssökande och anteckningar måste därför göras med stor noggrannhet. Länsarbetsnämnden har i remissvaret förklarat att det ankommer på arbetsförmedlingen att tillsammans med den arbetssökande regelbundet gå igenom och uppdatera vissa grundläggande viktiga uppgifter i registret för att försäkra sig om att inga förändringar skett. Jag delar helt denna uppfattning. Att det förekommer ett antal felaktigheter i förevarande ärende inger i sig betänkligheter. Dessa förstärks i brist på nöjaktiga förklaringar till hur felaktigheterna har uppkommit. Jag välkomnar därför att länsarbetsnämnden – som uppges i yttrandet – överväger åtgärder för att säkerställa att registren innehåller korrekta uppgifter.

Jag vill framhålla att jag ser särskilt allvarligt på att en kod för arbetshandikapp antecknats utan att något stöd föreligger och utan att de regler som gäller i dylika situationer har iakttagits. Då det inte kunnat fastställas vem som infört koden, går jag emellertid inte vidare i saken.

Kan en arbetsförmedling kräva att en sökande skall skriva på svenska? Även fråga om formuleringen av ett sådant krav 2000/01:JO1

(Dnr 739-1999)

Anmälan

Staffan Lessner inkom, i egenskap av ombud för T.O., med en anmälan mot handläggaren Elisabeth Lundgren vid arbetsförmedlingen i Malmö, en enhet inom Länsarbetsnämnden i Skåne län. Staffan Lessner uppgav som bakgrund till anmälan i huvudsak följande. Arbetsförmedlingen i Malmö tillstyrkte T.O:s ansökan om starta-eget-bidrag samt rekommenderade denne att vidta vissa åtgärder, vilket också skedde. Senare avslogs dock ansökan av arbetsförmedlingen. Med anledning av handläggningen yrkade T.O. skadestånd hos Arbetsmarknadsstyrelsen (AMS), som avslag hans yrkande.

Staffan Lessner anförde i sin anmälan hos JO bl.a. att Elisabeth Lundgren åsidosatt sin tjänsteplikt genom att inte tillkalla auktoriserad tolk för att förklara bl.a. "kontraktiva frågor" för T.O. i samband med starta-eget-ärendet. Staffan Lessner gjorde vidare gällande att Elisabeth Lundgren uttryckt sig på ett auktoritärt sätt i ett – icke signerat – brev den 9 maj 1997 till T.O.

Till anmälan hade fogats brevet den 9 maj 1997 från Elisabeth Lundgren, i vilket bl.a. följande anfördes.

Jag har emottagit ditt brev på engelska och tackar för detta men då vi befinner oss i Sverige måste jag be dig komma in med en motivering på svenska.

Utredning

Utredning och yttrande infordrades från Länsarbetsnämnden i Skåne län. I remissen angavs att yttrandet skulle avse främst utformningen av Elisabeth Lundgrens brev.

Länsarbetsnämnden anförde bl.a. följande.

Länsarbetsnämnden menar att utformningen av det personliga brevet till T.O. kunde varit mer professionell.

Om det finns behov av översättning av brev från arbetsförmedlingens kunder till svenska är det självklart att detta görs. Enligt Förvaltningslagen skall arbetsförmedlingen när så bedöms nödvändigt anlita auktoriserad tolkhjälp.

I föreliggande ärende gäller det en person som under ett flertal år (1:a daganteckning är från 1992-11-30) varit arbetssökande. Brevet som innehåller önskemålet om sökandens synpunkter på svenska avsändes för att kunna handlägga en överklagan.

Denna gällde ett avslag på Starta Eget där man under ärendets tidigare handläggning kunnat kommunicera på svenska.

Tidigare har T.O. varit intresserad av arbetsmarknadsutbildning inom restaurang och storhushåll. En förutsättning för att klara detta är att ha tillräckliga kunskaper i svenska eftersom utbildningsmaterialet är på svenska.

Enligt länsarbetsnämndens bedömning är det inte orimligt att ställa krav på att kommunicera på svenska när man varit aktuell som arbetssökande flera år

samt att man är intresserad och tror sig klara av en arbetsmarknadsutbildning som är på svenska. 2000/01:JO1

Staffan Lessner uppgav i en kommentar till remissvaret bl.a. att T.O. avstått från arbetsmarknadsutbildningen inom restaurang och storhushåll just på grund av sina bristande kunskaper i svenska.

I beslut den 10 december 1999 anförde *stf. JO Ekberg* bl.a. följande.

Enligt 8 § förvaltningslagen (1986:223) bör en myndighet vid behov anlita tolk när den har att göra med någon som inte behärskar svenska eller som är allvarligt hörsel- eller talskadad. I förarbetena (prop. 1985/86:80 s. 27 f.) anføres att den som behöver tolk vid sina kontakter med myndigheterna bör få sådant bistånd i all rimlig utsträckning, samt att kostnaden för samhällets tolkservice måste stå i rimlig proportion till den betydelse som ärendet har för den enskilde. Det uttalas vidare att det självfallet ytterst får bero på en prövning av omständigheterna i det särskilda fallet, om behov av tolkhjälp skall anses föreligga.

I förvaltningslagen används begreppet tolk för att beteckna både den som tolkar muntligen från ett språk till ett annat och den som gör en skriftlig översättning av en handling. Bestämmelsen är därför tillämplig även när det är fråga om översättning av handlingar som ges in till en myndighet.

Som framgår ger lagstiftningen inte stöd vare sig för att en obligatorisk skyldighet att bistå med tolk skall anses föreligga för en myndighet eller för att myndigheten regelmässigt skall översätta alla inkommande handlingar på främmande språk. Om ett dylikt behov föreligger skall bedömas med hänsyn till samtliga omständigheter i ett ärende, som t.ex. ärendets mer eller mindre invecklade beskaffenhet och ärendets vikt för den enskilde.

Det skall alltså ske en prövning i det särskilda fallet när en fråga om tolkhjälp eller översättning aktualiseras hos en myndighet. Elisabeth Lundgren har emellertid i sitt brev till T.O. hänvisat till att ”vi befinner oss i Sverige” som skäl för att inte acceptera hans skrivelse på engelska och låta översätta den. Med hänsyn till hur hon formulerat sig är det enligt min mening uppenbart att någon prövning av behovet av översättning inte gjorts. Det ankommer inte på mig, som inte heller har tillräckligt underlag, att uttala mig om hur en sådan bedömning borde ha utfallit.

Jag ställer mig också mycket kritisk till formuleringen i Elisabeth Lundgrens brev. Det åligger självfallet en befattningshavare vid en myndighet att bemöta en enskild på ett korrekt och hövligt sätt. Ironiska formuleringar – som jag närmast uppfattar det som – hör inte hemma i detta sammanhang. Jag noterar att länsarbetsnämnden synes dela min uppfattning om det olämpliga i uttryckssättet i brevet.

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 återbetalnings-skyldiges sociala situation

2000/01:JO1

(Dnr 1352-1998)

Bakgrund

Statstjänstemännens arbetslöshetskassa (SEA) beslöt den 13 november 1997 att L.H. inte skulle anses vara arbetslös i arbetslöshetsförsäkringens mening under perioden den 1 januari 1995–den 4 februari 1996 och att han skulle återbetala vad han under denna period erhållit i arbetslöshetsersättning med 113 615 kr. Som motivering angav kassan att L.H. under perioden bedrivit egen verksamhet och att han förfarit svikligt mot kassan och brustit i sin skyldighet att anmäla ändrade förhållanden. I beslutet angavs vidare att L.H. för det fall han inte kunde betala tillbaka hela beloppet på en gång kunde skriftligen lämna ett förslag till en avbetalningsplan som kassan skulle ta ställning till.

Den 18 november 1997 sände L.H. över ett förslag till avbetalningsplan innebärande en återbetalning med 500 kr per vecka. Förslaget godtogs av kassan genom en som beslut betecknad skrivelse den 25 november 1997. I en förbindelse den 27 november 1997 bekräftade L.H. att han skulle återbetala sin skuld med det angivna beloppet.

L.H. begärde därefter omprövning av kassans beslut den 13 november 1997. Vid omprövning den 2 februari 1998 vidhöll kassan beslutet. Länsrätten i Stockholms län har sedermera genom dom den 30 september 1998 avslagit L.H:s dit anförda överklagande av kassans omprövningsbeslut.

Anmälan

Den 6 april 1998 inkom L.H. med en anmälan till JO mot arbetslöshetskassan. Han anförde att han hade tvingats under utpressningsliknande förhållanden att acceptera en återbetalningsplan som innebar att han måste leva på ett belopp som underskred fastställt existensminimum med 2 000 kr per månad. Genom förfarandet med en överenskommelse hade han förlorat möjligheten att överklaga saken. Han begärde att JO skulle utreda om kassans återkrav hade skett i enlighet med gällande bestämmelser, såväl vad gällde kassans tillvägagångssätt som dess tolkning av begreppet ”skäligt belopp” i återbetalningsbestämmelsen i 36 § lagen om arbetslöshetsförsäkring. Han gjorde vidare gällande att handläggare vid kassan brustit i sin skyldighet att informera honom eftersom han trots begäran inte fått besked om ”var i regelverket det står att kassan får dra belopp under existensminimum”.

Till anmälan hade fogats L.H:s förslag den 18 november 1997 till 2000/01:JO1 avbetalningsplan ställt till tjänstemannen Carina Rönnlöf vid kassan. Förslaget hade följande lydelse:

Efter kontakt med Carina Rönnlöf ber jag att få lämna förslag till avbetalningsplan.

Enligt ert beslut från 1997-11-13 anser ni att jag är skyldig att återbetala 113.615:- till SEA. Jag anser att ert beslut är fattat på felaktiga grunder och kommer att överklaga ärendet inom angiven tid (två månader). Ni hävdar att återbetalning omedelbart skall påbörjas utan att frågan om skuld slutgiltigt är avgjord.

Carina Rönnlöf hävdar att en påbörjad återbetalning ej innebär att jag accepterar skulden och att jag därför fortfarande har möjlighet att överklaga.

Carina hävdar även att jag ej har rätt till existensminimum, vilket jag anser att jag har.

På en direkt fråga om vad SEA kan anse är ett rimligt belopp att återbetala per månad, kom hon fram till att min nuvarande a-kassenivå ska vara 1.505:-/vecka efter skatt och hon ansåg att jag borde kunna betala tillbaka i en takt av 500:-/vecka.

För att få andrum i detta läge som jag betraktar som ej förhandlingsbart från er sida, eftersom min enda försörjning utgörs av de pengar som jag får från SEA, accepterar jag hennes förslag och krav.

Om detta förslag till avbetalningsplan accepteras av er, ber jag att ni snarast möjligt betalar ut de pengar som ni har innehållit sedan 1997-09-25.

Vidare hade till anmälan fogats kassans svar den 25 november 1997 av följande lydelse.

BESLUT ANGÅENDE FÖRESLAGEN AVBETALNINGSPLAN

Till Statstjänstemännens Arbetslöshetskassa (SEA) har den 18 november 1997 inkommit en begäran från dig om att få göra återbetalning av den skuld du har till SEA med 500 kronor/vecka.

SEA accepterar att du återbetalar din skuld med det belopp motsvarande 500 kronor/vecka (2 000 kronor/månad). Så snart SEA erhållit bifogade förbindelse kommer SEA att ombesörja utbetalning av innehållen arbetslöshetsersättning med avdrag för det överenskomna återbetalningsbeloppet.

Utredning

Ärendet remitterades till Arbetsmarknadsstyrelsen (AMS) för utredning och yttrande. I remissen angavs att kassans handläggning av "kvittningsfrågan" särskilt skulle kommenteras.

SEA anförde i ett yttrande som fogats till remissvaret bl.a. följande.

Vad gäller frågan om skäligt belopp enligt 36 § ALF ger tillämpningsbestämmelserna till nämnda avsnitt ingen ledning ---.

SEA avstår från försöket att semantiskt tolka frågan om "skäligt belopp" men vill i sammanhanget konstatera att även återbetalningstiden bör vara rimlig till sin längd. Med nuvarande återbetalningstakt kommer skulden att vara återbetald först om drygt 4 ½ år under förutsättning att ingen ändring sker av avbetalningstakten. Vad som kommer bort i den juridiska hanteringen är att L.H. enligt SEA:s mening oriktigt erhållit 113.615:- kr i arbetslöshetsersättning. I denna fråga pågår Länsrättens prövning. SEA välkomnar ett framtida riktvärde om vad som skall anses vara skäligt belopp enligt 36 §

(nuvarande 68 §) ALF. Detta skulle i många fall avsevärt underlätta kassans 2000/01:JO1 beslut i återbetalningsärenden.

SEA avvisar bestämt medlemmens påstående om "utpressning" eller utpressningsliknande förhållanden. Varje medlem behandlas korrekt och sakligt.

Försäkringsenheten vid AMS uppgav bl.a. följande.

Återkravet som ligger till grund för L.H:s klagomål är beslutat med stöd av 36 § lagen (1973:370) om arbetslöshetsförsäkring. I 36 § andra stycket anges att skäligt belopp får vid senare utbetalning innehållas i avräkning på vad som betalats ut för mycket. Bestämmelsen om återbetalningsskyldighet har numera sin motsvarighet i 68 § lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring.

Arbetsmarknadsstyrelsen har inte meddelat föreskrifter eller på annat sätt definierat vad som är ett skäligt belopp. Det måste bedömas vad som är skäligt med hänsyn till förhållandena i varje enskilt fall. Bedömningen skall givetvis innefatta ett hänsynstagande till ersättningens betydelse för ersättningstagarens och hans familjs försörjning, men sådana faktorer som beloppets storlek och hur lång tid återbetalningen skulle ta måste också vägas in. Det ankommer således på kassan att överenskomma med sin medlem om betalnings sätt och storlek av återbetalningsbelopp. Är parterna överens torde beloppen som skall återbetalas upplevas som skäliga. Enligt Försäkringsenheten bör i första hand kassan försöka överenskomma med medlemmen om en återbetalning av hela det belopp som personen erhållit för mycket. Kvittningsregeln blir aktuell först då en sådan uppgörelse inte kan nås.

Av Arbetsmarknadsstyrelsens regelbok för arbetslöshetskassor framgår att kassan i första hand skall söka få till stånd frivillig återbetalning. För det fall den återbetalningsskyldige, trots påminnelser eller förnyade krav, missköter eller på annat sätt motsätter sig betalning, bör kassan göra en ansökan om betalningsföreläggande och verkställighet hos Kronofogdemyndigheten. Kassan bör då också göra en bedömning om indrivningsåtgärder med hjälp av kronofogde är meningsfulla, dvs om möjlighet synes föreligga att få betalning för fordringen och, om så är fallet, om arbete och kostnader för indrivningen är skäliga i förhållande till det återbetalningspliktiga beloppet. Om beloppet överstiger åtta gånger gällande högsta dagpenning bör sådan indrivningsåtgärd vidtagas.

En arbetslöshetskassa saknar tillräcklig insyn i den enskilde medlemmens samlade ekonomi för att kunna göra en adekvat bedömning av vad som får anses vara existensminimum. Kronofogdemyndigheten är den myndighet som kan verkställa en dom eller utfärda ett betalningsföreläggande som kan ligga till grund för verkställighet (utmätning). Denna myndighet har möjlighet att göra en sådan fullständig utredning om den återbetalningsskyldiges ekonomiska situation som krävs för att kunna fastställa vederbörandes existensminimum. Kassans möjlighet att kräva ersättningstagaren på betalning bygger enbart på överenskommelser med den enskilde.

Kassan har tillsammans med L.H. gjort upp en avbetalningsplan. Eftersom en överenskommelse har träffats mellan kassan och L.H. har hittills anledning inte funnits för kassan att överlämna hanteringen till Kronofogdemyndigheten. Det finns emellertid anledning för kassan att nu överväga ett sådant överlämnande när L.H. motsätter sig en avbetalning på det sätt som överenskommit och det sammanlagda beloppet som kassan har beslutat att återkräva dessutom är drygt 113.000 kronor.

Försäkringsenheten finner inte att Statstjänstemännens arbetslöshetskassa i detta ärende handlagt kvittningsfrågan på sätt som avviker från vad Arbetsmarknadsstyrelsen har rekommenderat.

AMS anförde för egen del följande.

2000/01:JO1

Som framgår av utredningen finns det författningenligt stöd för att innehålla arbetslöshetsersättning i avräkning på belopp som skall återbetalas. I detta fall finns en överenskommelse mellan L.H. och arbetslöshetskassan om hur återbetalningsskyldigheten skall fullgöras. Det finns inget som tyder på att denna överenskommelse skulle ha tvingats fram på något obehörigt sätt av arbetslöshetskassan.

AMS delar den bedömning som har gjorts av Försäkringsenheten att det inte finns fog för något antagande att arbetslöshetskassan handlagt ärendet på något felaktigt sätt.

Aven i övrigt ansluter sig AMS till de bedömningar som Försäkringsenheten har gjort.

I beslut den 30 december 1999 anförde *stf. JO Ekberg* följande.

Rättslig reglering m.m.

Vid den i ärendet aktuella tidpunkten gällde lagen (1973:370) om arbetslöshetsförsäkring. Enligt 36 § skulle under vissa omständigheter återbetalning ske av utbetald arbetslöshetsersättning. I samma lagrum, andra stycket, föreskrevs att om det förelåg en sådan återbetalningsskyldighet fick vid senare utbetalning av arbetslöshetsersättning skäligt belopp innehållas i avräkning på vad som betalats ut för mycket. Enligt 102 § gällde en arbetslöshetskassas beslut omedelbart, om inte annat angavs i beslutet eller bestämdes av den myndighet som skulle pröva beslutet. Motsvarande bestämmelser återfinns numera i lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring.

Vid tillkomsten av bestämmelsen om att skäligt belopp fick innehållas vid senare utbetalning anfördes i förarbetena (prop. 1973:56, s. 237) att regeln infördes efter mönster av 20 kap. 4 § lagen (1962:381) om allmän försäkring (AFL). I förarbetena till AFL uttalades (prop. 1962:90 s. 384) att möjligheterna till kvittning måste begagnas med urskillning och att skälig hänsyn i varje särskilt fall måste tas till den ersättningsberättigades och hans familjs försörjning.

Bestämmelsen i lagen om arbetslöshetsförsäkring ger arbetslöshetskassan rätt att genomföra s.k. tvungen kvittning. Härmed avses att myndigheten ensidigt genomför kvittningen genom att den avger en kvittningsförklaring, dvs. en till mottagaren riktad förklaring att myndigheten avräknar sin fordran på återbetalning mot mottagarens fordran på senare utfallande arbetslöshetsersättning. En kvittning kan också baseras på en överenskommelse mellan myndigheten och ersättningsmottagaren. Mottagarens medgivande vid en dylik överenskommelse skall dock vara "frivillig", dvs. denne måste ha uppfattat situationen så att han verkligen haft en valmöjlighet (se bl.a. Lavin, Återbetalning av social ersättning, s. 186).

Bedömning

Jag konstaterar att kassan den 13 november 1997 hade fattat ett beslut som innebar att L.H. skulle återbetala 113 615 kr som han enligt kassans mening uppburit felaktigt. Beslutet gällde som framgår av redogörelsen ovan

omedelbart. Det ålåg därför kassan att vidta åtgärder för att verkställa beslutet och detta i princip utan avvaktande av att det vunnit laga kraft. Om L.H. ville uppskjuta verkställigheten hade han möjlighet att göra detta genom att överklaga återbetalningsbeslutet och i det sammanhanget begära inhibition. Han överklagade visserligen beslutet men framställde inte något yrkande om inhibition. 2000/01:JO1

L.H. förefaller i stället ha varit inställd på att inleda återbetalning av det fastställda beloppet utan att avvakta utgången av ett överklagande. Han var också – såvitt framgår av omständigheterna – beredd att låta återbetalningen ske genom kvittning av honom tillkommande löpande utbetalningar av arbetslöshetsersättning.

Jag ser därför inte något fel i att arbetslöshetskassan tog upp en diskussion med L.H. om en överenskommelse om återbetalning genom kvittning. En frivillig lösning av problemet kan ofta vara att föredra eftersom den återbetalningspliktige därigenom själv kan ta ansvar för sin del i uppgörelsen. Ett sådant alternativ torde också positivt främja resultatet av avbetalningen av skulden. Det bör dock uppmärksammas att det även vid frivillig kvittning får anses ankomma på kassan att självständigt beakta sociala synpunkter (jfr Lavin a.a., s. 190) och se till att det belopp som innehålles blir – enligt lagtextens ord i 36 § andra stycket lagen om arbetslöshetsförsäkring – skäligt. I den begränsningen ligger att hänsyn måste tas till att den försäkrade får så mycket kvar av sin ersättning som – om andra tillgångar saknas – behövs för hans och hans familjs försörjning.

I den överenskommelse som träffades mellan kassan och L.H. åtog han sig att betala ett belopp om 500 kr i veckan som avbetalning på skulden, vilket skulle innehållas på den ersättning om ca 1 500 kr per vecka efter skatteavdrag som han hade rätt till i form av arbetslöshetsersättning. Jag har svårt att se att det finns en rimlig social proportion mellan dessa belopp och menar att kassan försummat att vid uppgörelsen beakta L.H:s försörjningssituation. Det kan som framgått av det anförda inte godtas att kassan utan sådant beaktande accepterar ett avbetalningsförslag från den försäkrade. Jag delar således inte AMS uppfattning att ett överenskommet avbetalningsbelopp i alla lägen skall anses som ett skäligt belopp.

Man måste vidare ha klart för sig att den försäkrade som ålagts en återbetalningsskyldighet befinner sig i ett underläge gentemot kassan. Som regel har han befunnits ha förfarit felaktigt – i detta fall enligt kassans egen terminologi svikligt – genom att undanhålla kassan viss information. Det ligger nära till hands att en försäkrad i en sådan situation försöker att gottgöra vad han felat i en så snabb takt som möjligt. Det blir då viktigt för kassan att självständigt bevaka att en försäkrad under sådana förhållanden inte tar på sig en återbetalningsbörda som han inte mäktar bära. Kassan måste också vara lyhörd för andra signaler i den försäkrades agerande och verkligen ställa sig frågan om den överenskommelse som träffas är i grunden frivillig från den försäkrades sida.

Om kassan hade gjort detta i L.H:s fall skulle den ha funnit att hans förslag till avbetalningsplan utgick från vissa förutsättningar. För det första bestred han återbetalningsskyldigheten men hade fått besked från kassan om att återbetalning trots detta skulle påbörjas. För det andra framgår det tydligt av

hans förslag till avbetalningsplan att det inte var han utan en företrädare för kassan som hade bestämt kvittningsbeloppet och att tjänstemannen uppgivit att L.H. inte hade rätt till existensminimum. För det tredje anger L.H. att han uppfattade återbetalningsfrågan som icke förhandlingsbar från kassans sida. Och till sist uppger han att han var beredd att anta det föreslagna kvittningsbeloppet eftersom hans enda försörjning utgjordes av arbetslöshetsersättningen och denna innehållits under i det närmaste två månader. 2000/01:JO1

Jag kan av dessa omständigheter inte få annat intryck än att L.H. kände sig hårt trängd och att han uppfattade situationen så att han inte hade något annat val än att gå med på en avbetalningsplan i enlighet med vad kassan önskade. Att det förhöll sig på det viset kunde knappast ha undgått kassan. Den överenskommelse som träffades mellan L.H. och kassan kan enligt min mening knappast betecknas som frivillig.

Under dessa förhållanden borde kassan ha avstått från att driva frågan om en frivillig kvittning och i stället ha fattat ett formligt ensidigt beslut om kvittning enligt det angivna lagrummet och därvid beaktat sociala synpunkter på samma sätt som jag ovan redovisat. Ett sådant beslut hade L.H. kunnat överklaga till länsrätten och vid en prövning där få avgjort vad som i hans fall var att bedöma som ett skäligt kvittningsbelopp.

Kritik mot en arbetslöshetskassa för utebliven verkställighet av en länsrättsdom

(Dnr 2640-1998)

Bakgrund och anmälan

C.S. anmälde sig arbetslös den 10 juni 1996. I ett beslut – som omprövades den 25 mars 1997 – rörande arbetslöshetsersättning fastställde Transportarbetarnas arbetslöshetskassa C.S:s normalarbetstid till 30 timmar per vecka. Utbetalning gjordes i enlighet därmed. Efter det att C.S. överklagat beslutet ändrade Länsrätten i Stockholms län i dom den 4 februari 1998 normalarbetstiden till 31,98 timmar per vecka. Såväl arbetslöshetskassan som C.S. överklagade domen hos Kammarrätten i Stockholm. Arbetslöshetskassan yrkade att kammarrätten skulle fastställa normalarbetstiden till 31 timmar, då dagpenning endast kan beräknas på hela timmar. Kassan yrkade också att det överklagade beslutet tills vidare inte skulle gälla (inhibition). C.S. yrkade å sin sida bl.a. att normalarbetstiden skulle beräknas med hänsyn också till den tid hon arbetat extra. I beslut den 4 mars 1998 avlog kammarrätten yrkandet om inhibition. Arbetslöshetskassan överklagade beslutet till Regeringsrätten, som den 22 juni 1998 avvisade överklagandet med hänvisning till att Arbetsmarknadsstyrelsen (AMS) för det allmänna talan i Regeringsrätten och att kassan således inte haft rätt att överklaga kammarrättens beslut.

C.S. klagade till JO på att Transportarbetarnas arbetslöshetskassa ännu den 8 juli 1998 inte verkställt länsrättens dom.

Utredning

2000/01:JO1

Ärendet remitterades till Arbetsmarknadsstyrelsen (AMS) för utredning och yttrande.

Till remissvaret, inkommet till JO den 9 oktober 1998, fogades ett yttrande från Transportarbetarnas arbetslöshetskassa, i vilket bl.a. följande anfördes.

Länsrätten har i sitt domslut fastställt att C.S:s dagpenning skall vara 31,98 timmar per vecka. Enligt de regler som gäller för arbetslöshetsförsäkringen skall normalarbetstiden fastställas till närmast lägre heltal timmar eftersom del av timme ej kan registreras.

Per telefon har kassan fått besked från AMS om att beslutet endast får verkställas i de delar det ej strider mot lagen om arbetslöshetsförsäkring enligt den lydelse som var aktuell vid tiden för utbetalning av ersättning. Ett nytt första beslut får därvid fattas av kassan med information om rätt att ompröva detta beslut.

Kassan har för avsikt att följa den rekommendation som AMS lämnat. Justering av utbetald ersättning som ligger långt bakåt i tiden är något komplicerad och kan komma att ske i etapper.

Vidare hade till remissvaret fogats en promemoria upprättad av Birgitta Granberg vid AMS Försäkringsenhet och adresserad till Björn Olsson vid AMS Juridiska enhet. Bl.a. följande anfördes.

Du har frågat mig om vad jag givit för svar på kassans brev 1998-08-06 och varför kassan inte kan verkställa länsrättens beslut om att C.S:s normalarbetstid skall vara 31,98 timmar per vecka.

Mitt svar, som jag gav per telefon, var att kassan måste verkställa länsrättens dom och göra en utbetalning av ersättning till medlemmen, varvid beräkningen fick göras enligt lagen och regelbokens regler vid ansökningstillfället. ---

Vad gäller normalarbetstiden så förklarade jag att kassan måste acceptera att länsrätten funnit att C.S. ansågs ha haft en fast avtalad arbetstid och att denna var 31,98 timmar per vecka.

Som kassan sagt så fastställs normalarbetstiden inom arbetslöshetsförsäkringen till hela timmar. Beräkning av ersättning enligt omräkningstabellen i förordningen om arbetslöshetsförsäkring --- förutsätter en normalarbetstid i hela timmar och kassornas datasystem är programmerade för detta. Det spelar således ingen roll vilken regel man använder i det enskilda fallet för att fastställa normalarbetstiden – blir resultatet ett brutet timtal måste det jämnas ut, uppåt eller neråt. Mitt svar till kassan var därför att oavsett vad länsrätten angav i domslutet så måste en avrundning ske till helt timtal.

Den kommentar som finns i regelboken om avrundning av timtalet nedåt är inplacerad under beräkningsregeln för den som haft varierande arbetstid. Under rubriken Fast arbetstid finns ingen föreskrift eller kommentar. Det innebär inte att en avrundning inte skall, eller måste, göras även i dessa fall om den avtalade fasta arbetstiden inte är ett jämnt timtal. Efter att ha hört med mina kollegor på tillsynssektionen har jag förstått att tillämpningen ute på kassorna (beräkningen sker i stor utsträckning på lokal nivå) inte är enhetlig när det gäller avrundningen vid fast, avtalad arbetstid.

När det gäller dagsförtjänsten fastställs den på den inkomst medlemmen haft. Om det i arbetsgivarintyget anges en månadslön så delas den med 22,

medan en veckolön delas med 5. Anges en timlön så multipliceras denna med normalarbetstiden *före* avrundning, varefter delning sker med 5. 2000/01:JO1

Normalarbetstiden har endast betydelse om den arbetslöse arbetar en vecka i mindre omfattning än normalarbetstiden. Då skall kvarvarande arbetslösa timmar ersättas enligt omräkningstabellen. Som du ser av denna så blir ersättningen densamma oavsett om normalarbetstiden är 31 eller 32 timmar. Hur avrundningen görs om normalarbetstiden är 31,98 spelar således ingen roll. Däremot kan det ju eventuellt ha betydelse om den försäkrade hamnar i ett annat intervall i tabellen.

AMS anförde för egen del bl.a. följande.

Av a-kassans yttrande framgår att man är i färd med att verkställa länsrättens beslut vad gäller C.S:s rätt till ersättning varvid man lägger länsrättens beslut om normalarbetstid om 31,98 timmar per vecka till grund för beräkningen av den ersättning som skall utbetalas.

Kassan har sökt och fått stöd av AMS försäkringsenhet hur C.S:s ersättning med nämnda utgångspunkt skall beräknas för att den faktiska utbetalningen skall kunna göras.

Med hänvisning till vad som framkommit i de gjorda utredningarna finner AMS inte att a-kassan kan anses ha förhindrat verkställigheten av länsrättens dom.

C.S. uppgav att hon ännu inte den 1 februari 2000 hade erhållit någon kompletterande ersättning.

Stf. JO Ekberg anförde följande i beslut den 22 februari 2000.

Enligt 20 § lagen (1973:370) om arbetslöshetsförsäkring lämnades vid tidpunkten då C.S. anmälde sig arbetslös dagpenning med 75 procent av den arbetslöses dagsförtjänst. Med dagsförtjänst avsågs för den som inte var månadsanställd en femtedel av veckoinkomsten som den arbetslöse före arbetslöshetens inträde vanligen åtnjöt under arbetstid som var normal för denne.

Med tillämpning av dessa bestämmelser fastställde arbetslöshetskassan genom beslut, som omprövades den 25 mars 1997, C.S:s dagpenning till 356 kr. Kassan utgick därvid från att hennes inkomst före arbetslösheten hade varit 79,07 kr per timme och att hennes normalarbetstid uppgick till 30 timmar per vecka. Hennes dagsförtjänst framräknades således till $(79,07 \times 30 : 5) = 474,4$ kr och 75 procent av detta belopp gav en dagpenning på 355,8 eller avrundat 356 kr.

Om en högre normalarbetstid läggs till grund för beräkningen innebär det att dagpenningen ökar. Om man i C.S:s fall skulle utgå från en normalarbetstid på 31,98 timmar per vecka kommer dagpenningen att uppgå till 75 procent av $(79,07 \times 31,98 : 5)$ eller i avrundat tal 379 kr.

Länsrätten har i sin dom den 4 februari 1998 angivit att C.S:s arbetslöshetsersättning skall beräknas med utgångspunkt från en normalarbetstid av 31,98 timmar per vecka och att hon således har rätt till ersättning med ett högre belopp än som beslutats av arbetslöshetskassan.

Enligt 102 § lagen om arbetslöshetsförsäkring (57 § i den nya lagen 1997:238) gällde en domstols beslut omedelbart om inte annat bestämts av domstolen eller en överinstans. Kassan yrkade hos kammarrätten att länsrättens dom tills vidare inte skulle gälla (inhibition) men kammarrätten avslog genom beslut den 6 mars 1998 detta yrkande. Regeringsrätten avvisade den 22 juni 1998 kassans överklagande av kammarrättens beslut. Till följd därav gällde i vart fall fr.o.m. denna dag en skyldighet för kassan att verkställa länsrättens dom. 2000/01:JO1

Det säger sig självt att det är mycket angeläget för en arbetslös att få en efter överklagande till nästa instans höjd ersättning utbetald utan tidsutdräkt. Den rättssäkerhetsgaranti som ligger i möjligheten att få ett beslut överprövat går helt förlorat om verkställighet av överinstansens avgörande försummas.

Av utredningen i ärendet hos JO framgår att någon verkställighet i form av utbetalning av den av länsrätten beslutade höjningen av C.S:s ersättning ännu i början av februari 2000 inte skett, dvs. drygt ett och ett halvt år efter det att frågan om inhibition slutligen avgjordes genom Regeringsrättens beslut och drygt sexton månader sedan AMS i sitt yttrande till JO anförde att kassan fått stöd av AMS försäkringsenhet för hur utbetalningen skulle kunna göras.

Jag kan inte finna kassans brist på agerande annat än helt oacceptabel. Ännu mer klandervärt är att kassan uppenbarligen inte har för avsikt att verkställa länsrättens dom över huvud taget, eftersom kassans datasystem enligt vad som anges inte kan klara utbetalningar av dagpenningar som bygger på normalarbetstider som innehåller decimaler. Förutom att jag har svårt att förstå vari den tekniska komplikationen ligger framstår förklaringen som irrelevant. Självfallet får inte svårigheter av teknisk eller administrativ karaktär förhindra att lagstadgade ekonomiska förmåner fastställda av domstol betalas ut till en enskild. Det är kassans skyldighet att omgående lösa de praktiska problem som kan föreligga och verkställa den kompletterande utbetalningen till C.S., i sista hand – om de tekniska problemen inte går att övervinna – genom manuell utbetalning. Jag utgår från att AMS kan lämna kassan ytterligare bistånd i dessa avseenden och att AMS följer upp kassans vidare handläggning.

Utlänningsärenden

2000/01:JO1

Fråga om skyldighet för en svensk ambassad att ta emot asylansökningar och sända dem vidare till behörig beslutsfattare

(Dnr 3145-1999)

Bakgrund

Makarna Ismail och Altun K. uppgav i en skrivelse den 12 juli 1999 till Sveriges ambassad i Bonn att de och deras tre barn sökte asyl/uppehållstillstånd i konungariket Sverige (Asyl/Bleiberecht im Königreich Schweden). Följande svar (i översättning från tyska) avgavs den 28 juli 1999 av en ambassadsekreterare.

Bästa herr K
Bästa fru K

Med anledning av er skrivelse där ni underrättar er om möjligheterna till asyl i Sverige måste ambassaden meddela er att varken den svenska ambassaden eller ett svenskt konsulat i Förbundsrepubliken kan behandla en begäran om asyl. Asylfråga blir det endast när en flykting till följd av omständigheterna har sett sig tvungen att söka sin tillflykt till Sverige.

I det här sammanhanget skall nämnas att en av grundprinciperna i de svenska flyktingbestämmelserna är regeln om första asylland. Denna regel säger att en flykting måste söka asyl i det första land som han efter sin flykt kommer till om han kan uppehålla sig där utan fara för ytterligare förföljelse. Det vill säga att personer, som redan befinner sig i ett tredje land och är utom fara där, inte kan räkna med att få asyl i Sverige.

Här kan också nämnas att Sverige varje år reserverar ett antal platser för flyktingar enligt den s k flyktingkvoten. Dessa flyktingar överförs genom Förenta Nationernas flyktingorgan UNHCR.

Visserligen kan man få uppehållstillstånd i Sverige när det är fråga om familjeanknytning. Men detta gäller bara kärnfamiljer eller anhöriga som står i ett sådant förhållande till varandra att de inte kan leva åtskilda. Denna relation måste dock ha förevarit redan i hemlandet.

Därmed skulle det vara uteslutet att ni kunde få uppehållstillstånd i Sverige på grund av återförening med er syster.

Anmälan

Heidemarie Lüth, som är ledamot av den tyska förbundsdagen, överlämnade de båda skrivelserna den 12 juli respektive den 28 juli 1999 till JO och begärde att JO skulle utreda handläggningen av familjen K:s ansökningar om asyl och uppehållstillstånd.

Utredning

Ärendet remitterades till Regeringskansliet, Utrikesdepartementet, för utredning och yttrande. Utrikesdepartementet, genom expeditionschefen Dag Klackenborg, uttalade följande.

Utrikesdepartementet har inget att anmärka på ambassadens i Bonn/Berlin handläggning av asylärendet. Tvärtom synes enligt departementets bedömning svarsbrevet som ambassaden skickat mycket väl uppfylla alla tänkbara krav på handläggning och service. Ambassadens redogörelse bifogas. Beträffande handläggning av asyl- och uppehållstillståndsärenden [gäller] följande.

Två olika asylbegrepp används ofta, nämligen territoriell asyl och diplomatisk asyl. Diplomatsk asyl innebär att en person som är förföljd ges fysiskt skydd på en beskickning i sitt hemland eller i ett tredje land. Enligt svensk folkrättsuppfattning har beskickningar inte någon rätt att ge diplomatisk asyl. Möjligen kan undantag göras i trängande humanitära situationer som t.ex. när någon svävar i akut livsfara.

Med territoriell asyl avses en stats rätt att på sitt territorium ge politiskt förföljda rätt att vistas där. Detta är således den form av asyl som Sverige främst kan ha möjlighet att ge. Skyddsprövning enligt den svenska utlänningslagen (UtlL) omfattar emellertid endast asylsökande som redan befinner sig i Sverige. Detta innebär att bestämmelserna om asyl i 3 kap UtlL inte avser personer som sökt asyl utanför Sverige och som befinner sig utanför Sveriges gränser. I sammanhanget kan det s.k. kvotflyktingsystemet som handhas av Statens Invandrarverk nämnas. En sådan framställning om skydd skall sökanden göra via UNHCR. Det förtjänar också att nämnas att Sverige i enlighet med den s.k. Dublinkonventionen tillämpar den s.k. första asyllandsprincipen. Denna innebär i korthet att asylfrågan skall prövas i det första säkra land som personen kommer till efter flykten.

En utlänning som utanför Sverige, i ett annat land än hemlandet, söker upp en utlandsmyndighet bör således hänvisas till myndigheterna i vistelseslandet eller till UNHCR:s kontor i det landet.

En utlänning som kan åberopa anknytning till Sverige genom anhöriga som är bosatta här kan ha möjlighet att få uppehållstillstånd. Av 2 kap 4 § tredje stycket UtlL framgår dock att rätten för personer utanför kärnfamiljen att förena sig med anhöriga i Sverige är mycket begränsad. En ansökan om uppehållstillstånd skall lämnas in vid ambassaden på ett särskilt ansökningsformulär och en intervju med sökanden skall företas. Beslutet fattas av Statens Invandrarverk.

Enligt departementets uppfattning kunde ambassaden ha informerat om möjligheten att ansöka om uppehållstillstånd på det särskilda formuläret. I övrigt anser departementet inte att Heidemarie Lüths klagomål mot ambassaden i Bonn/Berlin är befogat.

I ambassadens redogörelse anförde ambassadören Mats Hellström bl.a. följande.

Ambassaden får då och då förfrågningar från enskilda och olika organisationer om vad som gäller för att asyl skall kunna beviljas i Sverige. Utgångspunkten från ambassadens sida är givetvis att snabbt och korrekt besvara dessa förfrågningar, och ur ett allmänt perspektiv redogöra för möjligheterna till asyl i Sverige. Ambassaden söker samtidigt klargöra att den inte har att pröva enskilda asylansökningar.

Ett svarsbrev skickades från ambassaden den 28 juli 1999 direkt till familjen K. med kopia till Heidemarie Lüth. Utgångspunkten var att lämna information ur ett allmänt perspektiv, utan att göra någon prövning av familjen K:s specifika fall, eftersom det ju inte är ambassadens uppgift att pröva asylansökningar.

I beslut den 15 februari 2000 anförde *stf. JO Ekberg* följande.

2000/01:JO1

Bedömning

2000/01:JO1

Den fråga som tagits upp till utredning är huruvida familjen K:s skrivelse till ambassaden handlagts på ett korrekt sätt. Av innehållet i svarsskrivelsen den 28 juli 1999 framgår att ambassaden uppfattat och behandlat skrivelsen som endast en begäran om upplysningar, och då främst i fråga om asylförfarandet. Ambassadören Mats Hellström har också i sin redogörelse för ärendet bekräftat att "utgångspunkten var att lämna information ur ett allmänt perspektiv, utan att göra någon prövning av familjen K:s specifika fall, eftersom det ju inte är ambassadens uppgift att pröva asylansökningar".

Jag konstaterar, för min del, att familjen K:s skrivelse, förutom en beskrivning av levnadsförhållanden m.m., omfattar en klar begäran om asyl/uppehållstillstånd och att familjen åberopar humanitära skäl för sin begäran. Vid sådant förhållande har de haft en ovillkorlig rätt att få sina ansökningar prövade i normal ordning. En utlandsmyndighet är alltid skyldig att ta emot en ansökan om uppehålls- och/eller arbetstillstånd och, i de fall myndigheten inte själv är behörig att göra prövningen, sända in den till behörig beslutsfattare, i detta fall Statens invandrarverk (jfr 3 kap. 7 § utlänningsförordningen, 1989:547). Det bör däremot inte förekomma att myndigheten gör någon slags förhandsbedömning och utifrån den avgör om en ansökan skall sändas vidare eller inte.

Ambassaden har givetvis varit i sin fulla rätt att informera familjen K. om tillämpliga regler för asyl m.m. på sätt som skett. Därutöver har det emellertid ålegat ambassaden att formellt behandla den ingivna skrivelsen som en ansökan om asyl/uppehållstillstånd. Ett första steg kunde då ha varit att – tillsammans med informationsskrivelsen – tillställa familjen K. de särskilda ansökningsformulären för uppehållstillstånd.

Genom att ambassaden handlagt familjen K:s skrivelse på ett ofullständigt sätt har familjen betagits rätten att få ett formligt beslut som den, vid avslag, kunnat överklaga. Ambassaden kan inte undgå kritik för det inträffade.

Utrikesdepartementet har i ett cirkulär den 9 mars 2000 tillställt samtliga ambassader och karriärkonsulat samt handelskontoret i Taipei JO:s beslut och särskilt påpekat att en utlandsmyndighet alltid är skyldig att ta emot en klar begäran om asyl/uppehållstillstånd för prövning av Statens invandrarverk. Utlandsmyndigheterna har samtidigt underrättats om att texten i utrikesförvaltningens Rättshandbok är ofullständig beträffande personer som söker asyl/uppehållstillstånd vid en utlandsmyndighet.

Försvaret

2000/01:JO1

Kränkande särbehandling av en värnpliktig

(Dnr 2610-1999)

I ett beslut den 9 maj 2000 anförde *JO Pennlöv* följande.

Anmälan

G.N. har framfört klagomål mot Försvarsmaktens sätt att behandla en värnpliktig. I sin anmälan har han gjort gällande att den värnpliktige utsatts för kränkande särbehandling genom att, vid en omröstning i samband med uttryckningen, utses till plutonens sämste soldat, "plutonens lök".

Utredning

Efter remiss till Försvarsmakten har generalen Owe Wiktorin anfört följande.

G.N. framför i sin anmälan synpunkter på att man vid en omröstning inför uttryckning från värnpliktstjänstgöring utsett plutonens sämste soldat. Enligt G.N. har ansvariga militära chefer härigenom inte fullgjort sina åtaganden enligt Hpers 1997 samt brutit mot Arbetarskyddsstyrelsens föreskrifter (AFS 1993:17).

Med anledning av JO:s remiss har Försvarsmakten begärt ett yttrande från förbandschefen, se bilaga (*utesluts här; min anmärkning*).

En värnpliktig har efter omröstning bland de värnpliktiga utsetts till "plutonens lök". Av förbandschefens yttrande framgår bl.a. att avsikten med utnämningen inte var att utse den sämste soldaten. Den värnpliktige som blev utnämnd skötte sin tjänst som fordonsförare på ett i huvudsak bra sätt. Förbandschefen anser emellertid att utnämningsförfarandet är olämpligt och har vidtagit åtgärder för att förhindra ett upprepande. Förbandschefen anför också att G.N:s anmälan till JO har föranletts av att bataljonschefen inte ändrat på tjänstgöringsbetyget för G.N:s son. Försvarsmakten anser att ett sådant påpekande saknar relevans för att behandla den anmälan varom nu är fråga.

Av förbandschefens yttrande framgår inte de närmare skälen för utnämningen. Denna kan emellertid omöjligen anses som annat än nedsättande även om avsikten varit att skämta. Vid förbandets kontakt med den värnpliktige som utnämnts har denne "uppfattat det hela som ett skämt, men med kanske ett inslag av visst allvar, där han till viss del kunde förstå den eventuella kritik mot honom själv som kunde ligga i utnämningen. Han hade dock inte känt sig kränkt".

Försvarsmakten finner att en sådan utnämning, som får anses sanktionerad av plutonsbefälen, är helt oacceptabel och inte får förekomma. Även om de värnpliktiga själva initierar och genomför en frivillig omröstning förväntas det av yrkesofficerare att de omedelbart ingriper och stoppar ett sådant förfarande, när de får kännedom om det. Skälet är att en värnpliktig mycket väl kan uppfatta det skedda som en kränkning som han inte skall behöva utstå i samband med en pliktjänstgöring. I detta fall har emellertid förbandets befäl varit väl medvetna om förfarandet. Försvarsmakten noterar dock att förbandschefen nu vidtagit erforderliga åtgärder för att säkerställa att förfarandet inte upprepas i framtiden.

I 1 § Arbetarskyddsstyrelsens föreskrifter (AFS 1993:17) "Kränkande särbehandling i arbetslivet" definieras kränkande särbehandling som

”återkommande klandervärda eller negativt präglade handlingar som riktas mot enskilda arbetstagare”. Ifrågavarande utnämning skedde vid ett tillfälle varför den inte kan anses bryta mot föreskrifterna. I kapitel 11.6 Handbok för personaltjänst 1997 (HPers 1997) anges i Försvarmaktens policy mot kränkande särbehandling/diskriminering bl.a. att ”alla tendenser till kränkande särbehandling skall förebyggas, uppmärksammas och åtgärdas”. Utnämningen får därför anses strida mot Försvarmaktens policy. 2000/01:JO1

Försvarmakten kommer att informera samtliga förband och skolor om detta ärende för att säkerställa att sådana utnämningar inte förekommer framdeles.

G.N. har kommenterat remissvaret.

Bedömning

I ärendet är klarlagt att en värnpliktig vid Markstridsskolan Kvarn, i samband med en omröstning inför utryckningen, utsetts till årets sämste soldat, benämnd ”plutonens lök”, och att ”utnämningen” varit sanktionerad av plutonsbefälen.

Jag instämmer i vad Försvarmakten uttalat i remissvaret, med det tillägget att jag finner det häpnadsväckande att förbandets befäl inte vidtog några åtgärder för att stoppa förfarandet. Det borde framstå som uppenbart för en yrkesofficerare att en värnpliktig inte kan uppfatta en utnämning av aktuellt slag som annat än nedsättande och innebärande stark kritik mot dennes prestationer under värnpliktstiden. Denna form av utnämningar är helt oacceptabla och får inte förekomma.

Handläggningen av ett ärende rörande ändring av vitsord

(Dnr 209-1999)

I ett beslut den 27 mars 2000 anförde *JO Pennlöv* följande.

Anmälan

I sin anmälan till JO har O.E. framfört klagomål mot Försvarmaktens sätt att handlägga ett ärende rörande ändring av vitsord. O.E. har uppgett att han överklagade vitsorden i augusti 1997, efter att ha deltagit i ett fredsbevarande uppdrag i Makedonien, och att han först i januari 1999 fick besked om att vitsorden inte skulle ändras och att anledningen härtill var att Försvarmakten i oktober 1998 fattat ett principbeslut om att endast yrkes- och reservofficerare skulle kunna överklaga lämnade vitsord. O.E. har vidare ifrågasatt om Försvarmaktens principbeslut kan omfatta hans överklagande, eftersom beslutet fattades efter det att han begärt överprövning.

Utredning

Efter remiss har Försvarmakten, stf. överbefälhavaren Frank Rosenius, anført följande.

Regler om erinran mot vitsord och tjänstgöringsomdömen finns för de anställda vid Försvarmakten som är yrkesofficerare och reservofficerare. O.E. tillhör inte någon av dessa kategorier utan har erhållit vitsord såsom värnpliktig. Sådant vitsord kan, enligt Försvarmaktens uppfattning, i princip inte överklagas. Denna fråga har tidigare varit föremål för prövning av Riksdagens Ombudsmän, JO, (1985-11-13, dnr 2965-1983).

2000/01:JO1

De grundläggande kraven på saklighet och opartiskhet skall givetvis iakttas vid vitsordsgivning. Inom den ram som dessa krav ger, finns i regel ett utrymme för olika uppfattningar. Ingenting har, vid inhämtning av underlag till detta yttrande, framförts eller eljest framkommit, som indikerar att de grundläggande kraven åsidosatts då O.E. erhöll sitt vitsord.

Försvarmakten delar O.E:s uppfattning att han fått vänta alltför länge på besked angående det av honom ingivna överklagandet av vitsord från hans tjänstgöring i Makedonien. Därutöver innehöll det besked O.E. slutligen erhöll, en felaktig uppgift beträffande tiden för reglernas tillkomst.

Bristerna som uppdragats i handläggningen av O.E:s ärende föranleder Försvarmakten att se över handlägningsrutinerna i ärenden av motsvarande karaktär och den prioritet dessa skall ges.

I en kommentar till remissvaret har O.E. vidhållit sina klagomål. Han har även bifogat kopior av bl.a. överklagandet och ett yttrande upprättat av överstelöjtnant Harry Vemdal, som undertecknat tjänstgöringsbetyget. I yttrandet, som är daterat den 23 oktober 1997, har Harry Vemdal föreslagit att O.E:s vitsord ändras från X 8 8 till X 9 9.

Jag har inhämtat kompletterande upplysningar från försvarsjuristen Ulf Lindskog, Högkvarteret, med anledning av O.E:s kommentar till remissvaret. Ulf Lindskog har uppgett bl.a. följande. I normalfallet kan Högkvarteret inte ompröva en värnpliktigs vitsord. Detta ankommer i stället på den eller de personer som har ansvarat för den värnpliktiges utbildning. Som framgår av remissvaret kan Högkvarteret emellertid ha synpunkter på hur vitsorden utformats. Med hänsyn till vad Harry Vemdal har anfört i sitt yttrande kan dock Försvarmakten komma att ändra O.E:s vitsord.

Ulf Lindskog har den 17 mars 2000 inkommit med en skriftlig under rättelse om att SWEDINT har utfärdat ett nytt tjänstgöringsbetyg för O.E. i enlighet med Harry Vemdals förslag. Av underrättelsen framgår vidare att Försvarmakten, i brev till O.E., har beklagat den felaktiga hanteringen av ärendet.

Bedömning

Som Försvarmakten har anfört i yttrandet har en värnpliktig inte någon rätt att överklaga ett vitsord som lämnats honom. Försvarmakten har emellertid möjlighet att ompröva lämnade vitsord.

I ärendet är klarlagt att O.E. lämnade in ett "överklagande" i augusti 1997 och att han i januari 1999 fick besked om att vitsorden inte skulle ändras. En sådan handläggningstid är helt oacceptabel, inte minst mot bakgrund av att lämnade vitsord kan vara av stor betydelse för den enskildes framtid. Härtill kommer att vitsorden, sedan anmälan gjorts till JO och Försvarmakten åter uppmärksammats på frågan, kom att ändras i en för O.E. positiv riktning.

Utredningen i ärendet ger inte annat vid handen än att Försvarmaktens handläggning av ärendet har varit förenad med mycket stora brister. Det är

också förvånande att Harry Vemdals uppfattning i frågan inte inhämtades 2000/01:JO1 innan det ursprungliga remissvaret lämnades till JO. Eftersom frågor av aktuellt slag är av stor vikt för den enskilde utgår jag från att rutinerna numera är sådana att ett upprepanande kan undvikas.

Ett på JO:s initiativ upptaget ärende angående Försvarsmaktens medverkan i polisiär verksamhet

(Dnr 4110-1998)

I ett beslut den 8 september 1999 anförde *JO Pennlöv* följande.

Bakgrund

Söndagen den 27 september 1998 utförde två personer ett rån på P 10 i Strängnäs. Vid rånet tillgreps ett antal militära automatvapen av typen AK 5. Spaningen efter de misstänkta gärningsmännen koncentrerades snabbt till Nackareservatet i Stockholm. Det aktuella området hade utan framgång genomsköts av polismän på marken. Dessutom hade också utan framgång använts polishelikopter utrustad med värmekamera. Efter framställning från Polismyndigheten i Stockholms län beslutade Försvarsmakten – överbefälhavaren – att en militär helikopter skulle stödja polisen i spaningsarbetet. Under kvällen och natten den 2 och 3 oktober 1998 deltog en militär helikopter med besättning i spaningen efter vapentjuvarna.

Initiativet

I en anonym anmälan, som kom in till JO den 19 oktober 1998, ifrågasattes lagligheten av att militär personal och materiel hade använts i spaningen efter de misstänkta vapentjuvarna. Anmälarna, som uppgav sig vara anställda inom Försvarsmakten och Polismyndigheten i Stockholms län, hävdade att Försvarsmakten genom sin medverkan oriktigt hade deltagit i en polisiär operation mot civilbefolkning som endast polismyndighet får utföra. Anmälarna pekade dessutom på vissa risker som de ansåg hade varit förenade med uppdraget.

Jag beslutade den 26 oktober 1998 att inleda en utredning i saken.

Utredning

Från Polismyndigheten i Stockholms län erhöles två promemorior som upprättats angående Försvarsmaktens medverkan vid det aktuella tillfället. Muntliga upplysningar inhämtades från polisöverintendenten Leif Jennekvist, Polismyndigheten i Stockholms län, länskriminalpolisen.

Försvarsmakten och Rikspolisstyrelsen anmodades därefter att genomföra utredning och avge yttrande i ärendet.

Försvarsmakten – överbefälhavaren general Owe Wiktorin – anförde följande.

Utredning

2000/01:JO1

Försvarsmakten har i sin utredning inhämtat yttranden inom Högkvarteret samt från chefen för Försvarsmaktens helikopterflottilj. I utredningen har inte framkommit annat än att Försvarsmakten på av överbefälhavaren beslutat sätt har deltagit i spaningen efter vapentjuvarna i Nackareservatet med en militär helikopter. I helikoptern har medföljt en polisman med bärbar FLIR – utrustning (värmekänslig kamera). Polismannen har skött och hanterat utrustningen. Den militära besättningen har under spaningen använt s.k. night vision goggles (ljusförstärkande nattkikare). I anmälan till JO har angetts att ”syftet med uppdraget var att upptäcka de båda rånarna och därefter gripa dem”. Detta stämmer inte såvitt avser syftet med just Försvarsmaktens medverkan. Försvarsmaktens uppgift var endast att – på sätt som skedde – från luften söka av området med ljusförstärkningsutrustning och värmekänslig kamera. Om och när indikationer visade på möjlig närvaro av de eftersökta vapentjuvarna skulle besättningen i den militära helikoptern meddela polisen sin position och därefter avbryta sitt deltagande.

Yttrande

När begäran angående Försvarsmaktens medverkan kom från polisen var bakgrunden att två personer, varav åtminstone en var värnpliktig, hade rånat P 10 i Strängnäs på militära automatvapen. För Försvarsmakten framstod det naturligtvis som utomordentligt angeläget att rånarna och framförallt de militära vapnen snarast möjligt kunde omhändertaras av polisen. Till detta skall läggas de praktiska problem som polisen enligt uppgift vid tillfället hade att själv utföra helikopterflygningen i mörker med de regler som gäller civil luftfart. Enligt polisen var sannolikheten stor att de misstänkta rånarna skulle förflytta sig i skydd av mörker. Enligt Försvarsmakten är det bland annat i ljuset av detta man bör se myndighetens bedömning av polisens begäran.

Omfattningen och inriktningen av Försvarsmaktens verksamhet finns angiven i förordningen (1994:642) med instruktion för Försvarsmakten. När det särskilt gäller uppgifter utanför det traditionella militära verksamhetsområdet styrs och begränsas Försvarsmaktens deltagande dessutom framförallt av bestämmelserna i förordningen (1986:1111) om militär medverkan i civil verksamhet, men även av 34 § räddningstjänstlagen (1986:1102). Såvitt avser åtagande av uppgifter åt polismyndighet har Försvarsmakten härutöver att tillse att myndigheten inte kommer att delta i – eller ens uppfattas delta i – utövning av våld eller tvång mot den egna befolkningen eller andra civila, dvs. sådan myndighetsutövning som endast är förbehållen polismyndighet (jfr regeringens proposition 1995/96:12 Totalförsvaret i förnyelse s. 48–51).

Vid sidan av skyldigheten att medverka i räddningstjänst får Försvarsmakten enligt 5 § förordningen om militär medverkan i civil verksamhet dessutom åta sig att utföra uppgift som främjar staten eller annat allmänt samhällsintresse. Vid prövningen av de legala förutsättningarna för ett deltagande fann Försvarsmakten att det efterfrågade stödet till polisen med hänsyn till omständigheterna kunde bedömas främja ett allmänt samhällsintresse. Enligt Försvarsmaktens uppfattning förhindrades således inte myndighetens deltagande av bestämmelserna i nämnda förordning. Eftersom Försvarsmakten i sin prövning dessutom gjorde bedömningen att den begärda spaningsuppgiften inte innefattade utövning av våld eller tvång mot civila, beslutade Försvarsmakten att biträda polisen på begärt sätt. Det skall dock framhållas att beslutet inte på något sätt var självklart eftersom gränserna för när ett allmänt samhällsintresse främjas eller när utövning av våld eller tvång mot civila föreligger inte är enkla att bestämma. Med

anledning av omständigheterna var det också nödvändigt med ett relativt snabbt beslut i frågan. 2000/01:JO1

Försvarsmakten är väl medveten om att eventuellt militärt stöd till polismyndighet av uppenbara skäl måste hanteras med stor omsorg och med omdöme. Detta är också anledningen till att beslut i frågor om sådant stöd skall fattas centralt i Högkvarteret. Samtidigt finns emellertid ett allt oftare uttalat önskemål (krav) från såväl politiker som företrädare för myndigheter och kommuner etc. att Försvarsmakten skall utöka sitt stöd till det civila samhället. Ofta hänvisas därvid till bestämmelsen i 2 § instruktionen för Försvarsmakten som anger att myndigheten skall kunna stödja samhället vid svåra påfrestningar i fred och förbereda sig för denna uppgift. Även om denna bestämmelse i realiteten tar sikte på synnerligen allvarliga och extraordinära tillstånd som är av en sådan omfattning att det uppstår allvarliga störningar i viktiga samhällsfunktioner eller hotar grundläggande värden i samhället (jfr Försvarsutskottets betänkande 1998/99:FöU3 s. 3), har den onekligen bidragit till att förstärka de nämnda åsikterna. Såvitt avser frågan om Försvarsmaktens stöd till just polismyndighet anförts vidare ofta att det borde vara ekonomiskt förmånligt att inom staten samutnyttja befintliga resurser när så lämpligen kan ske. Ett uttryck för det senare finns dessutom i den ovan nämnda propositionen 1995/96:12 där det bland annat anges att militära ”resurser kan utnyttjas till stöd för andra myndigheter som är lagligen berättigade att använda tvång eller våld” (s. 51). Det anges dock i propositionen att resurserna i så fall bör nyttjas på sådant sätt att det inte kan uppfattas som ett avsteg från grundprincipen att Försvarsmakten inte får användas i uppgifter som rymmer våld eller tvång mot enskilda civila.

Vid sidan av begränsningen att Försvarsmakten inte får medverka i uppgifter som innefattar våld eller tvång mot enskilda, utgör förordningen om militär medverkan i civil verksamhet en legal begränsning av stödet till det civila samhället. I 2 § stadgas att Försvarsmakten får ställa personal och egendom till förfogande för transporter åt bland annat polismyndighet om det finns trängande behov av transporten. Dessutom får Försvarsmakten enligt 5 § åta sig att utföra transporter och andra arbeten och tjänster för civila mottagare, t.ex. en polismyndighet, under förutsättning att verksamheten kan inordnas som ett led i utbildning som bedrivs vid myndigheten eller främjar staten eller annat allmänt samhällsintresse. Härutöver skall enligt förordningen gällande bestämmelser om konkurrens beaktas om stödet riktar sig utanför staten. Om inte något av de i förordningen stadgade villkoren är uppfyllda är således Försvarsmakten förhindrad att åta sig den begärda uppgiften (oavsett att t.ex. uppgiften inte rymmer våld eller tvång mot enskilda). Huruvida de nämnda villkoren i ett enskilt fall är uppfyllda eller ej är naturligtvis en ibland besvärlig tolkningsfråga. Med anledning av vad nu sagts avböjer Försvarsmakten regelmässigt förfrågningar om stöd (med undantag naturligtvis av insatser i räddningstjänst) från det civila samhället.

Enligt Försvarsmaktens tolkning av gällande regelverk anser myndigheten det i detta fall var rätt att – mot bakgrund av de speciella omständigheterna som förelåg och med de begränsningar som fanns i uppdraget – stödja polisen genom att utföra begärd flygtransport.

Rikspolisstyrelsen inhämtade utredning och yttrande från Polismyndigheten i Stockholms län. Vidare inhämtades skriftliga upplysningar från överdirektören Olof Egerstedt och chefen för rättssekretariatet Lars Sjöström, båda vid Rikspolisstyrelsen. I sitt remissvar anförde Rikspolisstyrelsen – rikspolischefen Sten Heckscher – bl.a. följande.

2.2 Rikspolisstyrelsens synpunkter

2000/01:JO1

Med redogörelsen i det föregående avsnittet vill Rikspolisstyrelsen peka på det förhållandet att det sedan ett antal år och alltså är statsmakternas uppfattning att totalförsvarsresurser, t.ex. Försvarsmaktens personal och materiel, i fredstid skall kunna tas i anspråk för att lösa uppgifter som i första hand ankommer på det civila samhället, om än med vissa mer eller mindre givna begränsningar. Och detta gäller inte enbart vid sådana allvarliga och omfattande händelser som är att anse som s.k. svåra påfrestningar på samhället. Inför totalförsvarsbeslutets andra etapp menade regeringen nämligen, som redan framgått, att totalförsvarsresurser kan tas i anspråk även i andra fall. Det hela ligger i linje med den helhetssyn som enligt riksdagen och regeringen skall anläggas när det gäller att förebygga och hantera hot och risker riktade mot samhället.

Som ett ytterligare tecken på ett närmande av ett användande av totalförsvarsresurser i det civila samhällets verksamhet noterar Rikspolisstyrelsen att regeringen nyligen ställt sig positiv till att frågor om t.ex. utnyttjande av militära fartyg i Kustbevakningens tjänst ses över.

När det gäller frågan huruvida totalförsvarsbeslutet har lett till några för detta ärende aktuella författningsändringar kan det konstateras att totalförsvarsbeslutet kommit till uttryck genom bl.a. 1996 års ändring i nuvarande 2 § lagen (1992:1403) om totalförsvaret och höjd beredskap samt 1997 års ändring i 2 § förordningen (1994:642) med instruktion för Försvarsmakten. Enligt dessa paragrafer skall *dels* totalförsvarsresurser utformas så att de bl.a. kan stärka samhällets förmåga att förebygga och hantera svåra påfrestningar på samhället, *dels* Försvarsmakten i fred bl.a. kunna stödja samhället vid svåra påfrestningar på samhället.

Av betydelse i sammanhanget är förordningen (1986:1111) om militär medverkan i civil verksamhet. Enligt 2 § andra stycket förordningen får Försvarsmakten – utöver vad som följer av paragrafens första stycke, som rör sjuktransporter med helikopter, och av 34 § räddningstjänstlagen (1986:1102) – ställa personal och egendom till förfogande för transporter av sjuka eller skadade eller för transporter åt polis- och tullmyndigheterna eller åt Kustbevakningen, om det finns ett trängande behov av transporten. Denna bestämmelse har i sak inte varit föremål för någon ändring. Den hade således samma sakinhåll när grundförordningen trädde i kraft den 1 januari 1987. Det bör tilläggas att bestämmelsen redan dessförinnan kunde återfinnas – också med samma innehåll i sak – i 6 § förordningen (1983:479) om militär medverkan i civil verksamhet som trädde i kraft den 30 juni 1983.

I ljuset av vad riksdagen och regeringen vid upprepade tillfällen uttalat om en helhetssyn är det enligt Rikspolisstyrelsens uppfattning besynnerligt att något förtydligande inte kommit till stånd beträffande förordningen om militär medverkan i civil verksamhet. Detta måste rimligen bero på förbi-seende. Som läget nu är föreligger det – som styrelsen ser det – en bristande korrespondens mellan å ena sidan gällande regler och å andra sidan den av riksdagen och regeringen anlagda synen på hur totalförsvarsresurser skall kunna komma till användning i civil verksamhet. Det finns alltså i och för sig fog för det besked som Lars Sjöström efter endast kortvarigt studium lämnade till Leif Jennekvist. Enligt styrelsen är det angeläget att riksdagens och regeringens uttalade mening kommer till uttryck även i förordnings-texten.

3 Rikspolisstyrelsens avslutande bedömning

Det framgår av utredningen att en Försvarsmakten tillhörig helikopter ställdes till Polismyndighetens i Stockholms län förfogande den 2–3 oktober 1998. Anledningen härtill var att flera omständigheter talade för att två män misstänkta för grovt rån samt tolv skjutklara militära handeldvapen

(automatkarbin 5) skulle finnas i ett större och i allt väsentligt obebyggt område söder om Stockholm, nämligen i Nackareservatet eller där omkring. Det aktuella området hade utan framgång genomförts av polismän på marken. Därjämte användes, också framgångslöst, polishelikopter utrustad med värmekamera. Med hänsyn till de bristande framgångarna uppkom frågan om Försvarsmakten skulle kunna ställa militär personal, helikopter och värmekamera till Polisens förfogande, vilket alltså kom att ske.

2000/01:JO1

I det aktuella fallet var det således på det sättet att Polisens ordinarie resurser inte var tillräckliga och heller inte av tillfredsställande beskaffenhet. Med hänsyn härtill fanns det, mot bakgrund av intresset att så snabbt som möjligt återfinna de efterspanade personerna och de från regementet tillgripna vapnen, goda skäl som talade för att vända sig till den organisation eller det organ som möjligen kan inneha den utrustning som Polisen var i behov av. Med hänsyn till den speciella utrustning som krävdes och till den korta tidsrymd som stod till buds, torde Försvarsmakten varit den enda organisation som i den uppkomna situationen kunde vara Polisen behjälplig.

Författningsstödet för den framställning som Polismyndigheten i Stockholms län gjorde hos Försvarsmakten utgörs av 2 § andra stycket förordningen (1986:1111) om militär medverkan i civil verksamhet. Enligt bestämmelsen får, som redan nämnts och såvitt här är av intresse, Försvarsmakten ställa personal och egendom till förfogande för transporter åt polisen, om det finns ett trängande behov av transporten. Även om det är Försvarsmakten som har att avgöra om en framställning är rättsligen grundad åvilar det, som polismyndigheten anger i sitt yttrande, självfallet Polisen att göra en egen bedömning i frågan om en framställning är förenlig med den angivna författningsbestämmelsen.

När det gäller lämpligheten av att i detta fall använda sig av Försvarsmaktens personal och egendom med stöd av den i föregående stycke omnämnda bestämmelsen fäster Rikspolisstyrelsen särskilt avseende vid följande. Från polisiära utgångspunkter förelåg ett trängande behov av att genom helikoptertransport avsöka ett område med hjälp av värmekamera. Försvarsmakten kunde bistå med helikopter, personal och värmekamera för att möjliggöra den mest effektiva avsökningen av området. Polisens utrustning är i detta hänseende nämligen inte helt tillfyllest. Det stod såväl före som under Försvarsmaktens medverkan klart *dels* att helikoptern skulle flygas med militär besättning men under polismyndighetens ledning, i följd varav en polisman som upprätthöll samband med polisinsatsledningen medföljde helikoptern, *dels* att något militärt tvång eller våld över huvud taget inte skulle brukas. Ändamålet med Försvarsmaktens medverkan var således att stödja Polisens verksamhet – som syftade till att gripa de misstänkta gärningsmännen och omhänderta de tillgripna vapnen – genom att bistå med personal samt en helikopter och en värmekamera i samband med avsökningen av området.

Mot bakgrund av det anförda anser Rikspolisstyrelsen att det inte förelegat något hinder mot att Försvarsmakten medverkade vid den polisiära insatsen på det sätt som kom att ske. I det anförda ligger alltså att förfarandet bör accepteras. Härtill kommer att styrelsen inte kan finna annat än att det sätt på vilket Försvarsmakten ställde personal och egendom till Polisens förfogande ligger väl i linje med statsmakternas under senare tid klart uttalade uppfattning om hur totalförsvarsresurser skall disponeras under fredstid.

Som påpekats av riksdagens försvarsutskott redan under riksmötet år 1995/96 och numera även av regeringen (skr. 1998/99:33 s. 18) är det aktuella regelsystemet i behov av en översyn. Detsamma har för övrigt påtalats av Polismyndigheten i Stockholms län i dess yttrande. Enligt Rikspolisstyrelsens uppfattning finns det ett behov av att förtydliga reglerna så att det av själva författningstexten framgår på ett bättre sätt än för närvarande under vilka förutsättningar det skall vara möjligt för Försvarsmakten att lämna stöd till Polisen. Mot den bakgrunden har styrelsen för

avsikt att, efter samråd med Försvarmakten, inom kort till regeringen lämna förslag till ändringar i förtydligande riktning med avseende på förordningen om militär medverkan i civil verksamhet. 2000/01:JO1

Bedömning

Användningen av militär personal och materiel i polisens verksamhet utgör ett extraordinärt inslag som strikt måste förbehållas situationer där gällande regler medger ett sådant bistånd och från principiell synpunkt är det ytterst väsentligt att rågången mellan militäraktioner och normalt polisarbete hålls klar (se JO 1991/92 s. 197 f.).

Riksdagen och regeringen har vid upprepade tillfällen under senare år gjort uttalanden om ett ökat stöd från Försvarmaktens sida till det civila samhället. Det har emellertid i de sammanhangen poängterats att de militära resurserna bör utnyttjas på sådant sätt att det inte kan uppfattas som ett avsteg från grundprincipen att Försvarmakten inte får användas i uppgifter som rymmer våld eller tvång mot enskilda civila (jfr bl.a. prop. 1995/96:12 s. 48–51 och 1995/96:FöU1 s. 21). Rikspolisstyrelsens remissvar innehåller en utförlig redogörelse för riksdagens och regeringens uttalanden i frågan.

Försvarmakten har redogjort för de regler som styr och begränsar Försvarmaktens deltagande i uppgifter utanför det traditionella militära verksamhetsområdet. De bestämmelser som främst är aktuella i detta ärende är 2 och 5 §§ förordningen (1986:1111) om militär medverkan i civil verksamhet. Enligt 2 § får Försvarmakten ställa personal och egendom till förfogande för transporter åt bl.a. polismyndighet, om det finns ett trängande behov av transporten. Enligt 5 § får Försvarmakten dessutom åta sig att utföra transporter och 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.

Av utredningen framgår att Försvarmaktens uppgift vid det aktuella tillfället var, vilket också skedde, att från luften söka av området med ljusförstärkningsutrustning och värmekänslig kamera. Om och när indikationer visade på möjlig närvaro av vapentjuvarna skulle besättningen i den militära helikoptern meddela polisen sin position och därefter avbryta sitt deltagande. Försvarmaktens medverkan bestod således inte enbart i att biträda polisen med transport av personal och materiel utan den militära helikoptern kom i själva verket, låt vara i begränsad omfattning, att användas i operativ polisverksamhet.

Mot bakgrund av att det inte var fråga om en renodlad transport, måste frågan om det rättsliga stödet för medverkan bedömas enligt reglerna i 5 § förordningen om militär medverkan i civil verksamhet. Försvarmakten har anfört att det efterfrågade stödet till polisen med hänsyn till omständigheterna kunde bedömas främja ett allmänt samhällsintresse och att den begärda spaningsuppgiften bedömdes inte innefatta utövning av våld eller tvång mot civila. Som Försvarmakten anfört är gränserna för när ett allmänt samhällsintresse främjas eller utövning av våld eller tvång mot civila föreligger inte enkla att bestämma. Vad som framkommit i ärendet utgör enligt min uppfattning inte tillräcklig grund för kritik mot Försvarmakten. Vid

denna bedömning har jag beaktat bl.a. de otydligheter som finns i det aktuella regelsystemet. De uttalanden om en helhetssyn som riksdagen och regeringen har gjort vid upprepade tillfällen har nämligen inte föranlett några förtydliganden av reglerna i förordningen om militär medverkan i civil verksamhet. Jag har vidare beaktat att det med hänsyn till omständigheterna var nödvändigt med ett snabbt ställningstagande till polisens begäran om biträde. 2000/01:JO1

När en myndighet begär assistans i sin tjänsteutövning av en annan myndighet åvilar självklart huvudansvaret för att framställningen behandlas enligt tillämpliga regler den senare myndigheten. Den begärande myndigheten har emellertid också ett ansvar i sammanhanget, vilket bl.a. innefattar att en framställning till en annan myndighet inte skall göras om denna myndighets medverkan är direkt författningsstridig eller olämplig.

Rikspolisstyrelsen har i en framställning till regeringen den 10 maj 1999 om ändring i förordningen om militär medverkan i civil verksamhet lämnat förslag i syfte att skapa bättre möjligheter för polisen att nyttja Försvarmaktens helikoptrar. Därvid har framhållits bl.a. att Försvarmaktens resurser inte skall användas vid sådana moment i en polisiär insats där det finns risk för att polisen eller det transportmedel som polisen använder sig av kan komma att utsättas för något slags våld. Jag delar helt den uppfattningen. Med hänsyn till att de misstänkta vapentjuvarna enligt uppgift bedömdes kunna ha tillgång till ett större antal militära skjutvapen med ammunition anser jag att lämpligheten av att polisen begärde biträde av Försvarmakten kan ifrågasättas. En eventuell beskjutning av den militära helikoptern skulle ha kunnat få ödesdigra konsekvenser i olika avseenden. Jag förutsätter att erforderliga riskbedömningar gjordes. Inte heller i denna del föreligger tillräcklig grund för kritik från min sida.

Vad gäller Polismyndigheten i Stockholms län har jag samrått med chefsJO Claes Eklundh, som har tillsyn över polisväsendet.

Länsförvaltningen

2000/01:JO1

Fråga huruvida en länsstyrelse överlämnat förvaltningsuppgifter som innefattar myndighetsutövning till en jägarorganisation

(Dnr 488-1998)

Anmälan

I en anmälan begärde Bengt Nyström att JO skulle granska Länsstyrelsens i Värmlands län handläggning av jaktärenden. Bengt Nyström var bl.a. missnöjd med att länsstyrelsen hade uppdragit åt Värmlands läns jaktvårdsförbund (som är en underorganisation till Svenska Jägareförbundet) att handlägga vissa jaktärenden. I anmälan anfördes bl.a. följande.

Länsstyrelsen har uppdragit åt jaktvårdsförbundet att handlägga ärenden rörande licenstilldelning för avskjutning av älg och registrering av älgjaksområden. Dessutom har länsstyrelsen flyttat över länsviltsnämndens kansli till jaktvårdsförbundets expedition. Det kan därvid noteras att länsviltsnämndens ordförande tillika är vice ordförande i jaktvårdsförbundet. Vidare har länets jaktvårdskretsar (lokalavdelningar till jaktvårdsförbundet) fått fullmakt från länsstyrelsen att bevilja extra tilldelning för avskjutning av älg. Något formellt avtal finns dock inte mellan länsstyrelsen respektive jaktvårdsförbundet och dess lokalavdelningar. Mot denna bakgrund bör JO bl.a. utreda vilka garantier som finns för att en person som inte är medlem i Svenska Jägareförbundet får sin ansökan behandlad på samma sätt som en person som är medlem. Även de jävsfrågor som kan uppkomma bör uppmärksammas, eftersom det inte finns någon tydlig skiljelinje mellan ”vad som är offentlig respektive privat myndighetsutövning”.

Utredning

Anmälan remitterades till Länsstyrelsen i Värmlands län för yttrande. Länsstyrelsen anförde i sitt remissvar, som beslutats av landshövdingen Ingemar Eliasson, bl.a. följande (bilagorna här uteslutna).

Länsstyrelsen har tagit fram en promemoria med bilagor som Länsstyrelsen vill hänvisa till när det gäller bakgrunden till det samarbete som finns mellan Länsstyrelsen och Värmlands läns jaktvårdsförbund. I promemorian finns även beskrivet hur ärendehantering går till, de ekonomiska förutsättningarna, bidrag till Jaktvårdsförbundet och diskuterade förändringar i administrationen. Utöver vad som framgår av promemorian med bilagor vill Länsstyrelsen anföra följande.

Rubriken till den anmälan som Länsstyrelsen nu yttrar sig över har innehållet ”Beträffande privat myndighetsutövning”. Länsstyrelsen vill redan inledningsvis påtala att någon verksamhet som avser myndighetsutövning, enligt definitionen att för enskild bestämma om förmån, rättighet, skyldighet, disciplinpåföljd, avskedande eller annat jämförbart förhållande, inte har överflyttats till Värmlands läns jaktvårdsförbund. Däremot har alltsedan jaktåret 1976/77, när försöksverksamhet med samordnad älgjakt infördes i

Värmlands län, funnits ett nära samarbete mellan Länsstyrelsen och Värmlands läns jaktvårdsförbund i frågor om älgjaksadministrationen. 2000/01:JO1

Grunden för detta samarbete var och är bland annat de intentioner och riktlinjer om samarbete som kom till uttryck i olika förarbeten till försöksverksamheten.

Även senare reglering ger uttryck för intentioner att jaktvårdssammanslutningar bör medverka i älgjaksadministrationen. I regeringens proposition 1991/92:9 med förslag till lag om ändring i jaktlagen anför departementschefen på sidan 33 bl.a. följande: "Det finns ingen anledning att detaljreglera länsstyrelsens administration i fortsättningen. Förhållandena mellan länen varierar avsevärt. I vissa län utför jägarorganisationerna ett stort arbete med bl.a. underlag för älgutdelningen. Varje länsstyrelse bör därför inom givna ramar få möjlighet att själv besluta om sin administration. Besluten att registrera licensområden och om tilldelning får dock inte fattas av någon organisation utan måste fattas av länsstyrelsen." Här kan även nämnas Naturvårdsverkets uttalanden i de allmänna råden till jaktkungörelsen (SNFS 1995:6, NV 61) i vilka sägs bl.a. följande: "Under förutsättning att kostnaderna för länets älgjaksadministration kan minskas får länsstyrelsen medge bidrag ur älgvårdsfonden till jaktvårdssammanslutning för länet för arbete med älgadministrationen."

Samarbetet är och har varit väl känt för de myndigheter, förbund och privatpersoner som berörs av älgadministrationen. De misstankar som nu framförs om att jägare som inte tillhör Jaktvårdsförbundet skulle missgynnas genom att Jaktvårdsförbundet deltar i beredningen av ärenden har inte besannats vare sig i överklagningsärenden eller genom att missnöje på annat sätt kommit till Länsstyrelsens kännedom.

Länsstyrelsen vill även peka på det förhållandet att ansökningar som helt eller delvis avstyrks eller som under behandlingen tillförs uppgifter som kan utgöra grund för avslag eller medföra avvikelser från ansökan kommuniceras av Länsstyrelsen med sökanden innan beslut fattas. Länsstyrelsen vill dessutom peka på den viktiga roll som den partssammansatta Länsviltnämnden har i framtagande av beslutsunderlag. Det förtjänar också att upprepas att det är Länsstyrelsen som har utredningsansvaret och fattar de formella besluten under handläggningen samt slutligt beslut i ärendet.

Med påståendet om att länets jaktvårdskretsar erhållit fullmakt från Länsstyrelsen att självständigt bevilja extra tilldelning för avskjutning av älg torde anmälaren avse den särskilda tilläggsutdelning som efter önskemål vid de lokala samråden ges för vissa älgvårdsdistrikt i form av en samlicens avseende samtliga registrerade A-licensområden i distriktet. Samlicensen meddelas med stöd av 3 § andra stycket 2. jaktförordningen och uppfyller tillämpliga bestämmelser i jaktkungörelsen.

Anmälaren uppger också att det framkommit att kansliet för Länsviltnämnden har överflyttats till och samordnats med Jaktvårdsförbundets expedition. Anmälaren uppger inte varifrån Länsviltnämndens kansli har överflyttats. Av 39 § jaktlagen framgår att till varje länsstyrelse är knuten en länsviltnämnd med uppgift att vara länsstyrelsens rådgivande organ i frågor om viltvården. Länsviltnämndens sammansättning regleras i 46 § jaktförordningen. Där framgår även att Naturvårdsverket fastställer arbetsordningen för Länsviltnämnden. Länsviltnämndens arbete förutsätter viss kontorsverksamhet. Någon reglering av hur denna skall ordnas finns inte. Att ett förbunds expedition utnyttjas för detta ändamål torde inte vara ovanligt.

Länsstyrelsen vill även informera om att av olika skäl var formerna för samarbetet med jaktvårdsförbundet under övervägande redan innan den nu gjorda anmälan. Något beslut har ännu inte fattats. JO:s uttalanden med anledning av anmälan kommer inte att kunna avvaktas. De beslut som kommer att fattas i frågan kommer dock att få sådan utformning att JO:s uttalanden kommer att kunna beaktas om så blir nödvändigt.

2000/01:JO1

 Bengt Nyström kommenterade remissvaret och vidhöll sin kritik. Han anförde även bl.a. följande. En förvaltningsuppgift som innefattar myndighetsutövning får överlåtas till ett enskilt rättssubjekt endast med stöd av lag. Med myndighetsutövning avses därvid inte endast själva beslutet i ett ärende utan även handläggningen av ärendet. Länsstyrelsen i Värmlands län har utan stöd i lag överlåtit uppgifter som innefattar myndighetsutövning till Värmlands läns jaktvårdsförbund. Detta får bl.a. till följd att vissa allmänna handlingar inte finns tillgängliga i länsstyrelsens lokaler samt att länsstyrelsen inte har möjlighet att kontrollera efterlevnaden av förvaltningslagens bestämmelser om handläggning av ärenden.

Upplýsningar inhämtades från Länsstyrelsen i Värmlands län, varvid framkom att något skriftligt avtal angående samarbetet mellan länsstyrelsen och Värmlands läns jaktvårdsförbund inte hade påträffats.

Härefter upprättades inom JO:s expedition en promemoria, i vilken anfördes bl.a. följande.

Ytterligare utredning i ärendet bedöms erforderlig. Yttrande från länsstyrelsen bör därför ånyo infordras enligt nedan angivna frågeställningar.

1. Länsstyrelsen har till Värmlands läns jaktvårdsförbund överlämnat visst arbete med älgadministrationen. Länsstyrelsen bör redovisa vad som har avtalats – skriftligt eller muntligt – med jaktvårdsförbundet i fråga om dessa arbetsuppgifter (jfr Naturvårdsverkets uttalanden i allmänna råd, SNFS 1995:6, NV61, angående förutsättningarna för bidrag ur älgvårdsfonden till jaktvårdssammanslutnings arbete med älgadministration), samt redogöra för och precisera vilka uppgifter som faktiskt har överlämnats till jaktvårdsförbundet. Länsstyrelsen bör vidare redovisa hur dessa arbetsuppgifter utförs av förbundet.

Länsstyrelsen har gjort gällande att delegationen till jaktvårdsförbundet av arbetsuppgifter inte innefattar myndighetsutövning. Länsstyrelsen bör närmare utveckla grunderna för sin uppfattning.

2. Länsstyrelsen bör yttra sig över vad anmälaren anför angående förvaltningslagens, tryckfrihetsförordningens och sekretesslagens tillämplighet i ärenden som bereds av jaktvårdsförbundet, se aktbil 15. Även vad anmälaren anför i jävsfrågan bör kommenteras och bedömas.

 4. Länsstyrelsen har i remissvaret anförts att formerna för samarbetet med jaktvårdsförbundet är under övervägande. Resultatet av dessa överväganden bör redovisas.

Länsstyrelsen anmodades att yttra sig i enlighet med vad som anförts i promemorian.

I yttrande från Länsstyrelsen i Värmlands län, som beslutats av landshövdingen Ingemar Eliasson, anfördes följande (bilagorna här uteslutna).

Länsstyrelsen vill redan inledningsvis upplysa om att det förfaringsätt som anmälan avser kommer att upphöra. Från och med den 1 maj 2000 kommer samarbetet i stort sett att ha upphört. En närmare redovisning finns under frågeställning 4.

Allmänt

Svenska Jägareförbundet har av Sveriges riksdag fått ett uppdrag att sköta jakten och den praktiska viltvården i landet, det s.k. allmänna uppdraget. (Jfr

SOU 1997:91, "Jaktens villkor", och vad däri avhandlas i frågan.) Förbundetets organ i länen, för Värmlands del länet's jaktvårdsförbund, har alltsedan uppdragets tillkomst genom sina heltidsanställda jaktvårdskonsulenter utnyttjats som sakkunnigorgan inom jakt- och viltvårdsområdet. Såväl myndigheter som domstolar inhämtar i sin mål- och ärendehantering sakkunnigutlåtanden från länsjaktvårdsföreningarna. Det är mot denna bakgrund som bestämmelsen i 13 § 8 mom. dåvarande jaktstadgan att länsstyrelsen skulle ha hört jaktvårdssammanslutning för länet innan länsstyrelsen beslutade om registrering av ett älgjaksområde skall ses. I förarbetena till lagstiftningen var även en av de bärande tankarna att jaktvårdssammanslutningarna skulle medverka för att få till stånd en ändamålsenlig samordning av jakten.

2000/01:JO1

Mot bakgrund av vad som uttalats om jaktvårdssammanslutningarnas medverkan i försöksverksamheten med samordnad älgjakt, föll det sig i länet naturligt att Jaktvårdsförbundet, som också var villigt därtill, i samband med att förbundet erhöi registreringshandlingarna för yttrande också ombesörjde att dessa ordnades och där så behövdes kompletterades med för registreringen erforderliga uppgifter (fastighetsutredningar m m).

Frågeställning 1

Som redovisats i Länsstyrelsens promemoria 1998-03-20 fick också Jaktvårdsförbundet, helt med stöd av dåvarande föreskrifter, Länsstyrelsens uppdrag att upprätta och föra områdesregistret inklusive översiktskartan över älgjaksområdena (jfr dåvarande jaktvårdskonsulentens beskrivning av arbetet på Jaktvårdsförbundet, bil. 5 till promemorian).

Några handlingar utvisande Länsstyrelsens överväganden och slutliga ställningstagande i frågan om uppdraget till Jaktvårdsförbundet, utöver vad som redovisats i bilagorna till den tidigare promemorian, har inte kunnat återfinnas. Ingen av de personer som vid den aktuella tidpunkten var ansvariga för uppörelsen med Jaktvårdsförbundet är längre i tjänst hos Länsstyrelsen. Inte heller den då ansvarige på Jaktvårdsförbundet är längre i tjänst. Ytterligare klarhet i frågan har därför inte kunnat vinnas. Med hänsyn till vad som nu är känt måste Länsstyrelsen utgå från att någon formell skriftlig överenskommelse aldrig upprättades.

Arbetet på Jaktvårdsförbundet

Arbetet på Jaktvårdsförbundet har alltsedan införandet av den samordnade älgjakten tillgått på samma sätt, dock att områdesregistret sedan 1988 är datoriserat. Nedan redovisas arbetsgång m.m.

Registrering

En ansökan om registrering förtecknas i ett hjälpregister på Länsstyrelsen. Diarieföring i huvuddiariet sker inte.

Efter att ansökningsavgiften betalats in har ansökan översänts till Jaktvårdsförbundet (ansökningsavgift infördes 1992).

Jaktvårdsförbundet har kontrollerat fastighetsuppgifterna i ansökan mot översiktskartan över licensområdena. Detta gäller såväl ansökningar avseende oregistrerad mark som ansökningar om ändring i redan befintliga områden. De flesta ansökningar kräver viss kommunikation med företrädaren för området och i regel även med företrädarna för intilliggande områden. Kommunikationen har skett skriftligen eller via telefon. Oklarheter i fastighetsredovisningen kan ibland ta avsevärd tid att reda ut (se bif. exempel). Efter att ev. oklarheter retts ut, har ärendet skickats tillbaka till Länsstyrelsen med förbundets yttrande bifogat.

Sedan samtliga registreringsärenden för året avgjorts av Länsstyrelsen, har 2000/01:JO1 handlingarna översänts till Jaktvårdsförbundet som ritat in licensområdena på översiktskartan och fört in berörda uppgifter i områdesregistret (jfr organisationskort, bil. 12 till den tidigare promemorian).

Berörda handlingar har hos förbundet förvarats i mappar för varje område för sig.

I sammanhanget hänvisas även till redovisningen under rubriken arbetets uppläggning i redogörelsen till Naturvårdsverket över försöksverksamheten med samordnad älgjakt, bil. 6 till den tidigare promemorian.

Under försöksverksamheten med den samordnade älgjakten medverkade ofta Jaktvårdsförbundet, helt enligt intentionerna bakom lagstiftningen, aktivt i möten tillsammans med berörda partsföreträdare i syfte att få till stånd en ändamålsenlig samordning av jakten. Även i det nuvarande älgjaktssystemet har företrädare för förbundet, i fall när önskemål om detta ställs från berörda parter, vid åtskilliga tillfällen medverkat i liknande möten. Tillgången till ett gott kartmaterial har då visat sig utomordentligt värdefull och ofta varit en förutsättning för att en avsedd samordning kunnat komma till stånd.

Licenser

Beträffande förfarandet vid licensgivning hänvisas till beskrivningen i den tidigare promemorian.

Statistik

Efter att Länsstyrelsen kontrollerat att anmälnings- och betalningsskyldigheten fullgjorts, har Jaktvårdsförbundet fört in jaktresultaten i licensregistret och upprättat erforderlig statistik.

Myndighetsutövning

Personal vid Värmlands läns Jaktvårdsförbund har utfört vissa moment av handläggningen av ärenden som Länsstyrelsen författningenslignat har att fatta beslut i. Ett av skälen till detta synes ha varit att Jaktvårdsförbundet, i vart fall vid tiden när samarbetet började, skulle yttra sig i ärendena. I de fall ansökningarna saknat uppgifter som Jaktvårdsförbundet ansett vara nödvändiga för att kunna yttra sig till Länsstyrelsen så har det ansetts lämpligt att Jaktvårdsförbundet direkt i dialog med sökanden sökt få in nödvändiga uppgifter för att kunna avge yttrande. Jaktvårdsförbundet har inte fattat några beslut som varit bindande för sökanden eller haft annan rättsverkan för sökanden.

Det slutliga beslutet samt beslut under handläggningen som kunnat få rättsverkan gentemot den som berörs av beslutet har fattats av personal anställd vid Länsstyrelsen. Länsstyrelsens beslut har till sin innebörd varit sådana att de är att betrakta som myndighetsutövning mot enskild och Länsstyrelsens handläggning är att anse som ett led i denna myndighetsutövning (jfr äldre förvaltningslagen "utövning av befogenhet att för enskild bestämma om förmån, rättighet, eller annat jämförbart förhållande"). I sammanhanget måste understrykas att ansökningar som helt eller delvis avstyrkts av Jaktvårdsförbundet eller som under behandlingen tillförts uppgifter som har kunnat utgöra grund för avslag eller medföra avvikelse från ansökan har kommunicerats av Länsstyrelsen med sökanden innan Länsstyrelsen fattat beslut i ärendet.

Sammanfattningsvis kan sägas att personal från Jaktvårdsförbundet på sätt och vis varit behjälplig vid Länsstyrelsens myndighetsutövning genom att söka få den sökande på frivillig väg och utan Länsstyrelsens direkta

medverkan att komplettera sitt ärende så att Jaktvårdsförbundet kunnat yttra sig i ärendet. 2000/01:JO1

Länsstyrelsen bilägger kopior av ärenden vilka bl.a. ger exempel på den utredning som gjorts i ärendet, Jaktvårdsförbundets yttrande, Länsstyrelsens kommunikering i de fall det bedömts nödvändigt och Länsstyrelsens beslut.

Länsstyrelsen vill avslutningsvis poängtera att det är Länsstyrelsen som slutligt avgjort om beslutsunderlaget varit tillräckligt.

Frågeställning 2

Förvaltningslagen

Anmälaren påstår att när Länsstyrelsen överlåter viktiga delar av handläggningen i jaktärenden som avser myndighetsutövning till Värmlands läns jaktvårdsförbund upphör också Länsstyrelsens möjlighet att kunna se till bestämmelserna i 14 och 15 §§ förvaltningslagen.

De ärenden som nu är i fråga har endast en part, den sökande. Det är mycket lätt för den sökande att bedöma i vilken mån uppgifter som kan ha betydelse för utgången av ärendet har tillförts ärendet eftersom sådana uppgifter skall kommuniceras med sökanden. De ansökningar som helt eller delvis avstyrks av Jaktvårdsförbundet eller som under behandlingen tillförs uppgifter som kan utgöra grund för avslag eller medföra avvikelser från ansökan skall enligt 16 § förvaltningslagen alltid kommuniceras med sökanden innan Länsstyrelsen fattar beslut i ärendet. Så har alltid skett.

Allmänna handlingar

Vad gäller frågan om handlingar så har Länsstyrelsen alltid betraktat dessa som allmänna och förvarade hos Länsstyrelsen även i de fall de faktiskt förvarats i Jaktvårdsförbundets lokaler. Om någon hade begärt att få ta del av en allmän handling i dessa ärenden så hade Länsstyrelsen om handlingen befunnit sig i Jaktvårdsförbundets lokaler antingen a) hämtat handlingen, b) skjutsat personen till lokalen för att där ta del av den eller c) hänvisat personen till att själv uppsöka lokalerna. Här kan nämnas att Jaktvårdsförbundets lokaler är belägna cirka tre mil från Länsstyrelsen. Eftersom handlingarna inte omfattas av sekretess enligt sekretesslagens bestämmelser skall inte heller någon prövning ske när handlingarna lämnas ut. Detta är väl känt av Jaktvårdsförbundet. Någon myndighetsutövning kan inte anses förekomma när personal på Jaktvårdsförbundet lämnar ut en allmän handling som faktiskt förvaras där.

Frågeställning 4

Förändringar i administrationen

I den tidigare promemorian uttalas att formerna för förbundets medverkan är under övervägande. Detta som en följd av planerna på en övergång till digital översiktskarta genom användning av GIS-teknik.

Planerna har nu konkretiserats och redovisas i det följande.

På grund av personalförändringar inom Länsstyrelsen och som ett led i förberedelsearbetet för ett införande av GIS-teknik i administrationen anställde Länsstyrelsen fr.o.m. den 1 juli 1998 på deltid (40 %) den tjänsteman inom Jaktvårdsförbundet som främst varit verksam med de allmänadministrativa göromålen. Fr.o.m. den 1 maj i år kommer Länsstyrelsen att överta det fulla arbetsgivaransvaret för tjänstemannen, som då helt kommer

att vara verksam inom Länsstyrelsen. En full satsning på GIS-tekniken kommer då att inledas. 2000/01:JO1

Fr.o.m. i år finns hela licensområdesregistret på Länsstyrelsen. Enbart vissa handlingar som berör innevarande års registeransökningar samt handlingar som fortfarande erfordras för att slutligt justera översiktskartan avseende 1999-års registreringsärenden finns för närvarande på Jaktvårdsförbundet. Allteftersom arbetet i den delen slutförs, återförs berörda handlingar till Länsstyrelsen. Arbetet avslutas under april.

Fortsättningsvis kommer Jaktvårdsförbundet vad gäller registreringsarbetet enbart att utnyttjas som remissinstans i ärenden där sakkunnigutlåtanden bedöms behöva inhämtas.

Den officiella avskjutningsstatistiken kommer i fortsättningen att upprättas av Länsstyrelsen.

Förfarandet i samband med licensgivningen förändras i huvudsak inte. Eftersom dataregistret dock numera finns på Länsstyrelsen, sker databearbetningen av länsviltsnämndens avskjutningsnormer inom Länsstyrelsen.

Övrigt

Jaktvårdsförbundets medverkan i älgjaksadministrationen kommer även fortsättningsvis att vara omfattande. Uppgiften att ansvara för de lokala samråden samt rollen som sammanhållande eller direkt ansvarig vid olika älginventeringar m.m. jämte utvärderingen av inventeringsresultaten kräver betydande insatser av förbundet. Jfr vad som uttalas i prop. 1991/92:9 om medverkan av jaktvårdsorganisationerna i älgjaksadministrationen.

Jaktvårdsförbundet avses även i fortsättningen svara för länsviltsnämndens kanslifunktion.

Bengt Nyström kommenterade remissvaret och vidhöll sin kritik.

I beslut den 28 juni 2000 anförde *stf. JO Ekberg* i fråga om myndighetsutövning följande.

Bestämmelser rörande älgjakt

Jakt efter älg får enligt 33 § första stycket jaktlagen (1987:259) ske endast efter licens av länsstyrelsen och inom ett område som länsstyrelsen har registrerat, ett s.k. licensområde. Naturvårdsverket får meddela närmare föreskrifter om registrering av licensområden för älgjakt och licens för jakt efter älg samt länsstyrelsens prövning av dessa ärenden (7 § jaktförordningen, 1987:905).

Naturvårdsverket har meddelat sådana föreskrifter i jaktkungörelsen (SNFS 1994:3 NV:58). Ansökan om registrering av licensområde för älgjakt skall av jakträttshavare, eller företrädare för dessa, göras hos länsstyrelsen i det län i vilket området eller större delen av detta är beläget (3 §). I 4 § redogörs för vad ansökan skall innehålla. Licens för älgjakt utfärdas för områden som är registrerade enligt 33 § andra stycket jaktlagen, s.k. A-licensområden. En sådan licens kan ges för ett registrerat A-licensområde för sig eller för flera registrerade A-licensområden i samverkan, s.k. samlicens. Ansökan om licens skall ges in till länsstyrelsen i det län där jaktområdet är registrerat och åtföljas av de handlingar som länsstyrelsen beslutar (14 och 15 §§). Länsstyrelsen får dock meddela licens även om ansökan inte givits in (16 §).

Jaktkungörelsen innehåller även av Naturvårdsverket beslutade allmänna råd. Vad gäller administrationen av älgjakten erinrar Naturvårdsverket i dessa råd om vad som sägs i propositionen om Jakt och Viltvård (prop. 1991/92:9) om att länsstyrelserna bör förenkla administrationen av älgjakten. I råden anføres vidare att riksdagens beslut att anta propositionen bl.a. innebär att jägare och markägare i fortsättningen tillsammans skall ta ett större ansvar för älgstammens skötsel. Det ankommer därför på jägarna att ta ansvar för och initiativ till att samråd årligen sker mellan markägare och jägare om älgstammens skötsel. Samrådet, som bl.a. bör avse hur stor älgavskjutningen bör vara, skall lämpligen redovisas till länsstyrelsen liksom uppgift om förslag till den avskjutning som överenskommit.

2000/01:JO1

I samband med att ansökan om registrering av ett licensområde ges in till länsstyrelsen skall avgift betalas. Länsstyrelsens kostnader för administrationen av älgjakten skall enligt Naturvårdsverkets allmänna råd i första hand täckas av influtna avgifter och i andra hand av medel ur länets viltskadefond. Viltskadefonderna har numera ersatts av länsvisa älgvårdsfonder.

I 52 d § jaktförordningen stadgas att länsstyrelsen enligt föreskrifter som meddelas av Naturvårdsverket får lämna bidrag till kostnaderna för administrationen av jakten, däribland registerhållning som avser områden som registrerats för jakt efter älg, tilldelning av djur inom områden som registrerats för jakt efter älg samt viltvård, information och utbildning i jaktliga frågor. Naturvårdsverket har beträffande bestämmelsens tillämpning föreskrivit i sina allmänna råd att länsstyrelsen, under förutsättning att kostnaderna för länets älgadministration kan minskas, får medge bidrag ur älgvårdsfonden till jaktvårdssammanslutning för länet för arbete med älgadministrationen. Jaktvårdssammanslutningens arbete måste dock vara avtalat med länsstyrelsen innan arbetet utförs och får inte innefatta myndighetsutövning.

Myndighetsutövning

Enligt 11 kap. 6 § regeringsformen kan förvaltningsuppgift överlämnas till privaträttsliga organ, såsom t.ex. bolag och föreningar. Innefattar uppgiften myndighetsutövning skall detta ske med stöd av lag.

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 kan hänföras till myndighetsutövningens område, om det i något hänseende gäller ett offentlig-rättsligt ingrepp i enskilds ställning. (Se prop. 1971:30 s. 330 f.).

Vad gäller 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 innefattar myndighetsutövning. Det var också sådan verksamhet som man främst hade haft i tankarna när man efterlyst en uniformering och komplettering av förfaranderegler för förvaltningsärenden. De regler som infördes rörande aktinsyn, kommunikering och beslutsmotivering m.m. ansågs fylla centrala rättsskyddsfunktioner (prop. 1971:30 s. 285).

2000/01:JO1

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 till 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.

En ytterligare avgränsning av begreppet myndighetsutövning görs på så sätt att endast ärenden som mynnar ut i bindande beslut omfattas av begreppet. Ärenden som uteslutande avser lämnande av råd, upplysningar eller andra oförbindande besked innefattar således inte myndighetsutövning. (Jfr Hellners-Malmqvist, Nya förvaltningslagen med kommentarer, 5 u. 1999, s. 134 f.)

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 i 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 kontra 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 införsäffande 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 eljest 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 liksom tillämpning av bl.a. bestämmelserna i 16 och 17 §§ förvaltningslagen om sökandes rätt att få del av uppgifter. 2000/01:JO1

Vägledande för tolkningen blir närmast om åtgärden kan ses som ett offentligrättsligt ingrepp i den enskildes personliga förhållanden. Någon säker gränsdragning mellan förvaltningsåtgärder som innefattar respektive inte innefattar myndighetsutövning går dessvärre inte att göra. En bedömning får många gånger göras i det enskilda fallet.

Innefattar de förvaltningsuppgifter som överlåtits till jaktvårdsförbundet myndighetsutövning?

Länsstyrelsens ärenden rörande registrering av älgjaksområden mynnar ut i bindande beslut och innefattar således myndighetsutövning. Det saknas stöd i lag för att överlämna dessa ärenden till ett privaträttsligt organ som Värmlands läns jaktvårdsförbund. Länsstyrelsen i Värmlands län har uppgivit att länsstyrelsen – som har utredningsansvaret och alltid fattar det slutliga beslutet i varje ärende – inte har överlåtit några uppgifter som innefattar myndighetsutövning till jaktvårdsförbundet, utan förbundet är endast behjälpligt vid länsstyrelsens myndighetsutövning genom att få den sökande på frivillig väg att komplettera sitt ärende så att förbundet kan yttra sig.

Det råder – främst på grund av att någon skriftlig överenskommelse inte finns – viss osäkerhet om vilka uppgifter som länsstyrelsen har överlåtit till Värmlands läns jaktvårdsförbund samt hur dessa närmare skall genomföras. Jag återkommer senare till vilka följder avsaknaden av en skriftlig överenskommelse kan få. Vad som framkommit beträffande handläggningen av de aktuella ärendena är bl.a. följande.

Ärenden rörande registrering av licensområde för älgjakt anhängiggörs hos länsstyrelsen genom en ansökan. Enligt länsstyrelsen diarieförs denna inte i huvuddiariet, utan endast i ett hjälpregister. Vad detta närmare innebär framgår inte. Efter det att ansökningsavgiften betalats in översänds ansökan till jaktvårdsförbundet för yttrande.

Jaktvårdsförbundet kontrollerar fastighetsuppgifterna i ansökan mot den översiktskarta över licensområden som förbundet för och tar ställning till om man skall ta in ytterligare utredning. Beträffande de flesta ansökningarna tar förbundet kontakt med dels företrädare för det aktuella licensområdet, dels företrädare för angränsande områden, för att inhämta de ytterligare uppgifter som förbundet anser nödvändiga för att kunna yttra sig över ansökan. Detta kan ske skriftligen eller per telefon. När ärendet är så pass utrett som

förbundet finner nödvändigt översänds handlingarna i ärendet till länsstyrelsen tillsammans med förbundets yttrande. Det framgår inte vilka åtgärder som jaktvårdsförbundet vidtar om sökanden inte inkommer med de kompletteringar som förbundet begärt. Någon form av tvångsmedel finns inte tillgängligt. Jag utgår därför ifrån att den åtgärd som förbundet kan komma att vidta, för det fall sökanden inte inkommer med de uppgifter som förbundet begärt, är att förbundet i sitt yttrande till länsstyrelsen antingen avstyrker ansökan på grund av det bristande underlaget eller uppger att man inte har tillräckligt underlag för att kunna ta ställning till ansökan.

2000/01:JO1

Om förbundet helt eller delvis avstyrker ansökan, eller om ärendet tillförts uppgifter som kan utgöra grund för avslag eller medföra avvikelse från ansökan, kommunicerar länsstyrelsen ansökan med sökanden innan länsstyrelsen fattar beslut i ärendet.

Som länsstyrelsen framhåller i yttrandena till JO är situationen när det gäller älgjaksadministrationen något speciell så till vida som statsmakterna i olika sammanhang förutsatt att jägarorganisationerna kan medverka i denna. Ersättning har också kunnat utgå enligt jaktkungörelsen i form av bidrag ur älgvårdsfonden till jaktvårdssammanslutning för länet för arbete med älgadministrationen. Någon närmare reglering av hur detta samarbete skall utformas har inte angivits utan statsmakterna har överlåtit till varje länsstyrelse att själv besluta om sin administration.

Det kan således konstateras att det står länsstyrelsen fritt att utnyttja jägarorganisationerna eller underavdelningar av dessa för medverkan i den administrativa handläggningen av frågor hänförliga till älgjakten. Det ligger dock i sakens natur att samarbetet inte kan läggas upp på sådant sätt att länsstyrelsen överlåter uppgifter som utgör myndighetsutövning till någon annan. Det undertrycks också från statsmakternas sida att någon organisation inte får fatta beslut om registrering av licensområden eller om tilldelning av jakt. Sådana beslut måste fattas av länsstyrelsen (prop. 1991/92:9 s. 33). I det sammanhanget sägs det däremot inte något om handläggningen i övrigt av sådana ärenden.

I förevarande fall är det utrett att länsstyrelsen fattar det slutliga beslutet i varje enskilt ärende. Länsstyrelsen svarar också för kommunikation av tillfört material och för föreläggande om komplettering eller annan åtgärd. Länsstyrelsen har också ansvaret för att utredningen slutförs så att ett användbart beslutsunderlag föreligger innan slutlig ställning tas i ärendet. Samtliga dessa delar av handläggningen av ärendet får som anförts ovan anses utgöra myndighetsutövning.

Vad länsstyrelsen enligt egen uppgift överlåtit till jaktvårdsförbundet är att granska om ett ingivet material är komplett som underlag för förbundets yttrande i ärendet och om så ej är fallet en rätt för förbundet att ombesörja komplettering genom införskaffande av skriftliga eller muntliga uppgifter. Jag utgår från att de sistnämnda dokumenteras i ärendet. Om ytterligare kompletteringar behövs vid den fortsatta handläggningen av ärendet ombesörjer – om jag uppfattat länsstyrelsens redogörelse rätt – länsstyrelsen själv denna sak.

Jag måste för min del uttrycka tveksamhet inför länsstyrelsens arrangemang. Om det skulle förhålla sig så att jaktvårdsförbundet insats endast utgör

ett led i att möjliggöra förbundets yttrande över den gjorda ansökan torde 2000/01:JO1
 uppdraget till förbundet sannolikt kunna godtas. Det kan inte vara alldeles
 ovanligt att ett organ som skall fungera som remissinstans genom egen
 försorg breddar underlaget för sitt yttrande. Något annorlunda förhåller det
 sig om syftet med förbundets insats är att ersätta den granskning av det
 ingivna materialet och den komplettering av detta som länsstyrelsen eljest
 skulle ha gjort för att få underlag för sitt beslut. Sådana åtgärder får anses
 ingå i myndighetsövning och kan inte överlåtas till förbundet.

I brist på säkra besked om avsikten med länsstyrelsens uppdrag till
 jaktvårdsförbundet och om det exakta innehållet i uppdraget kan jag inte med
 säkerhet bedöma om länsstyrelsen överskridit sina befogenheter att utan
 uttryckligt stöd av lag ge jaktvårdsförbundet det berörda uppdraget. Jag
 finner det dock klokt att länsstyrelsen numera själv ombesörjer all admi-
 nistration av dessa registreringsärenden.

Vad gäller handläggningen av ärenden rörande utfärdande av licenser för
 älgjakt har länsstyrelsen lämnat en närmare redogörelse för handläggnings-
 sättet i en bilaga till sitt första remissyttrande. De uppgifter som jaktvårds-
 förbundet utför, t.ex. att ta ansvar för och initiativ till samråd mellan jägare
 och markägare samt lämna förslag till avskjutning, har stöd i gällande
 författningsbestämmelser. Jag finner därför inte anledning att ytterligare
 utreda denna fråga.

Formerna för överlämnande av förvaltningsuppgift till privaträttsligt organ

Ett överlämnande av förvaltningsuppgifter sker genom att myndigheten och
 det privata rättssubjektet träffar ett avtal om vilka uppgifter som det senare
 skall utföra. Ett sådant överlämnande får konsekvenser på flera områden,
 bl.a. rörande möjligheterna att ta del av allmänna handlingar, sekretessen,
 tillämpliga handläggningsregler, tjänstefelsansvaret, och tillsynen över
 verksamheten (se SOU 1994:139 s. 281 f.). Det är därför angeläget att frågan
 hur den enskildes rättssäkerhet bäst kan tryggas efter överlämnandet upp-
 märksammas i avtalet. Som exempel kan nämnas att myndigheten – vad
 gäller möjligheten att ta del av allmänna handlingar – kan utforma avtalet
 med det privata rättssubjektet så att den enskilde får insyn i verksamheten.

Med hänsyn bl.a. till följderna för den enskilde och dennes rättssäkerhet
 bör avtalet vara skriftligt. Ett sådant förfarande leder i regel till en mer
 genomarbetad överenskommelse och ökar den enskildes möjlighet till insyn.
 Dessutom säkras bevis om vad som avtalats till undvikande av framtida
 oklarheter rörande omfattningen av de uppgifter som överlåtits och om
 vilken ersättning som skall utgå för fullgörandet av dessa.

Länsstyrelsen i Värmlands län har uppgivit att man inte kunnat påträffa
 något skriftligt avtal rörande de uppgifter som överlåtits till Värmlands läns
 jaktvårdsförbund och att myndigheten utgår ifrån att något sådant aldrig
 upprättats. Inte heller finns några handlingar som utvisar de överväganden
 och ställningstaganden till att inleda samarbetet som myndigheten gjort. De
 närmare detaljerna om vad som avtalats är numera okända eftersom de perso-
 ner hos länsstyrelsen som var ansvariga för uppgörelsen med jaktvårds-
 förbundet inte längre är i tjänst. Detta leder självfallet till oklarhet om vilka

uppgifter som överlåtits samt om länsstyrelsen lämnat några närmare instruktioner om hur uppgifterna skall utföras m.m. Avsaknaden av en klar och tydlig överenskommelse framstår som än mer anmärkningsvärd mot bakgrund av vad som föreskrivs i Naturvårdsverkets allmänna råd om att en av förutsättningarna för att få medge bidrag ur älgvårdsfonden till jaktvårdsförbund för administration av älgjakten är att arbetet är avtalat innan det utförs. Länsstyrelsen har inte närmare kommenterat denna omständighet. Jag vill i samband härmed påpeka att även om samarbetet under lång tid inte reglerats i något skriftligt avtal har länsstyrelsen, som ansvarar för handläggningen av de aktuella ärendena, haft möjlighet att när som helst formalisera det vidare samarbetet i ett skriftligt avtal eller liknande. Detta hade under alla förhållanden bort ske när länsstyrelsen fr.o.m. budgetåret 1991/92 började betala ersättning till förbundet för det utförda arbetet.

2000/01:JO1

Mot bakgrund av det anförda är jag kritisk till att länsstyrelsen inte genom ett skriftligt avtal eller på annat sätt har nedtecknat de närmare villkoren och omfattningen av de uppgifter som överlåtits. Jag utgår från att länsstyrelsen, i den mån myndigheten även framdeles kommer att engagera privaträttsliga organ, på ett tillfredsställande sätt dokumenterar vilka uppgifter som överläts, eventuella föreskrifter för hur dessa skall utföras, vilken ersättning som skall utgå för fullgörandet av dessa uppgifter m.m.

Vad gäller de uppgifter som överlåtits och regleringen av dessa – i den mån det framkommit – finner jag anledning att något uppehålla mig vid frågan om utlämnandet av allmänna handlingar i ärenden rörande registrering av licensområden.

I 2 kap. 12 § första stycket tryckfrihetsförordningen föreskrivs att en allmän handling, som får lämnas ut, på begäran genast eller så snart det är möjligt skall tillhandahållas på stället och utan avgift. Enligt 3 § första stycket samma kapitel är en handling allmän om den förvaras hos en myndighet eller enligt 6 eller 7 § är att anse som inkommen till eller upprättad hos myndigheten. Det är inte nödvändigt att handlingen faktiskt finns i myndighetens lokaler för att den skall anses förvarad hos myndigheten. Om handlingen borde finnas där men för tillfället finns hos någon utanför myndigheten från vilken myndigheten lätt kan kräva in handlingen kan den ändå anses förvarad hos myndigheten (prop. 1975/76:160 s. 122).

Länsstyrelsen har uppgivit att för det fall någon skulle begära att få ta del av en handling, som för tillfället finns hos jaktvårdsförbundet för handläggning, kan någon företrädare för länsstyrelsen antingen hämta handlingen, skjutsa personen till lokalen för att där ta del av den eller hänvisa personen till att själv uppsöka lokalerna, som är belägna ca tre mil från länsstyrelsens lokaler. Jag utgår i samband härmed ifrån att jaktvårdsförbundet är införstått med och har accepterat detta förfarande. Ett tillhandahållande av en begärd handling skulle under dessa förutsättningar kunna ske ganska snabbt. Mot denna bakgrund får handlingarna anses förvarade hos länsstyrelsen även om de faktiskt finns hos jaktvårdsförbundet. Detta får anses gälla i vart fall för de ansökningar som länsstyrelsen översänt till jaktvårdsförbundet. Huruvida även de kompletteringar som inkommer direkt till förbundet skall anses förvarade hos länsstyrelsen är beroende av vad som uppdragits till jaktvårdsförbundet (jfr JO 1989/90 s. 415 och JO 1990/91 s. 391). Eftersom innehållet

i uppdraget inte kunnat klarläggas har jag inte underlag för att ta ställning i 2000/01:JO1 denna fråga.

En begäran om utfående av allmän handling skall prövas av länsstyrelsen. Det hade därför enligt min mening varit lämpligt att länsstyrelsen översänt kopior av ansökningarna till jaktvårdsförbundet och behållit originalen själv. En framställan om handlingsutlämnande hade då kunna prövas utan någon omgång med inhämtande av handlingar från förbundet.

Taxering och uppörd samt folkbokföring

2000/01:JO1

Skattemyndighet har underlåtit att kommunicera uppgifter vilka senare lagts till grund för beslut i ett folkbokföringsärende

(Dnr 4109-1998)

J.T. klagade hos JO på dåvarande Skattemyndigheten i Östergötlands län (numera Skattemyndigheten i Linköping), skattekontoret i Mjölby, för dess handläggning av ett folkbokföringsärende. Till stöd för anmälan anförde han bl.a. att skattemyndigheten i sitt beslut i ärendet hade hänvisat till kommunen, posten och andra som skulle ha lämnat uppgifter. Han har inte fått veta vilka personer skattemyndigheten har pratat med och har därför inte heller kunnat bemöta dessa uppgifter. – J.T. uttryckte missnöje även med andra delar av skattemyndighetens handläggning, vilka dock inte upptas här.

Ärendet remitterades till skattemyndigheten som anmodades att yttra sig över vad som framförts i anmälan. I remissvaret hänvisade skattemyndigheten, länskattechefen Karl-Erik Nord, till ett yttrande av Anita Karlström, chefen för skattekontoret i Mjölby. I yttrandet anförde Anita Karlström – såvitt avser frågan om kommunikering – följande.

J.T. framhåller att kontoret i beslutet inte angivit namnet på de personer som varit kontaktade i kontrollen. I beslutet har angivits vilka myndigheter och organisationer som kontaktats vilket är det normala förfarandet i dessa situationer. Om osäkerhet finns kan den person som en utredning avser kontakta kontoret för att få de enskilda personernas namn.

Skattemyndigheten uppgav för sin del att den delade Anita Karlströms uppfattning att några felaktigheter inte begåtts.

J.T. kommenterade skattemyndighetens remissvar.

JO Penmlöv fattade beslut i ärendet den 26 november 1999. Efter att i beslutet inledningsvis ha behandlat vissa av de begränsningar som gäller för JO:s tillsyn anförde han följande såvitt avser frågan om skattemyndigheten borde ha kommunicerat de uppgifter som inhämtats.

Enligt 34 § första stycket folkbokföringslagen (1991:481) beslutar skattemyndigheten i ärenden enligt lagen efter anmälan eller ansökan eller annars när det finns skäl till det. I förarbetena till bestämmelsen sägs följande (prop. 1990/91:153 s. 139).

Av paragrafens första stycke följer att skattemyndigheten självmant kan ta upp en persons folkbokföring till prövning. Ofta torde detta ske sedan någon annan myndighet upplyst skattemyndigheten exempelvis om att en person använder en annan adress än den som förekommer inom folkbokföringen. Självfallet skall sedan prövningen ske med iakttagande av förvaltningslagens bestämmelser om bl.a. parters rätt att få del av uppgifter.

En av de bestämmelser i förvaltningslagen (1986:223) som reglerar parts rätt att få del av uppgifter är 17 §. I paragrafens första respektive andra stycke föreskrivs följande, såvitt nu är av intresse:

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 2000/01:JO1
ärendet avser myndighetsutövning mot någon enskild. Myndigheten får dock
avgöra ärendet utan att så har skett

1. om avgörandet inte går part emot, om uppgiften saknar betydelse eller om
åtgärderna av någon annan anledning är uppenbart obehövliga, – – –

Av en i skattemyndighetens akt föreliggande tjänsteanteckning framgår att
skattemyndigheten som ett led i utredningen av ärendet varit i kontakt med
bl.a. posten, kommunen, arbetsförmedlingen och ägaren till den fastighet till
vilken J.T. anmält flyttning. Av handlingarna framgår vidare att skatte-
myndigheten genom en kommuniceringsskrivelse den 21 september 1998
underrättat J.T. om att myndigheten övervägde att folkbokföra honom på
annan adress än den han anmält flyttning till. I kommuniceringsskrivelsen
har flera av de uppgifter som inhämtats i ärendet utelämnats. Uppgifterna i
fråga är av den karaktären att de typiskt sett måste anses ha betydelse vid en
bedömning av ärendet. Av skattemyndighetens beslut den 2 oktober 1998
framgår också att myndigheten lagt även vissa uppgifter som inte kom-
municerats med J.T. till grund för sitt avgörande. Enligt min uppfattning kan
skattemyndigheten därmed inte anses ha fullgjort den kommunicerings-
skyldighet som uppställs i 17 § förvaltningslagen. Myndigheten kan inte
undgå kritik för den bristfälliga handläggningen av ärendet i detta avseende.

Socialtjänst

2000/01:JO1

Socialtjänstlagen (SoL)

Fråga om socialtjänstens möjlighet att, vid tvist mellan två föräldrar, medverka när den ene föräldern avser att hämta ett gemensamt barn från den andra föräldern

(Dnr 3870-1997)

I en anmälan till JO klagade I.S. på hur Vuxennämnden i Valdemarsviks kommun handlagt ett ärende rörande hans son D., född 1992. Han ifrågasatte om en vårdnadsutredning som nämnden verkställt genomförts på ett opartiskt och korrekt sätt. Han ifrågasatte även en socialsekreterares agerande när I.S:s f.d. hustru K.S. hämtade D. i hans bostad.

Anmälan remitterades för utredning och yttrande till Vuxennämnden i Valdemarsviks kommun. I remissen angavs att utredningen särskilt borde belysa socialtjänstens medverkan vid "hämtningen" av D. den 19 december 1996.

Vuxennämnden anförde i ett remissvar anført bl.a. följande.

Bakgrund i ärendet

De första kontakterna i ärendet inleddes med att K.S. tog kontakt med socialtjänsten under våren 96. Anledningen till kontakten var att K.S. ville diskutera hur hon skulle lösa problem i äktenskapet. Utvecklingen i förhållandet gick sedan mot att makarna bosatte sig på skilda håll, därefter nya försök att bo tillsammans en tid, och förnyad separation.

Nämnden hänvisar till att vidtagen vårdnadsutredning i ärendet, liksom av I.S. bifogade skrivelser, beskriver bakgrunden och händelseutvecklingen i ärendet.

Ang händelserna den 19 december 1996

I december inkom olika anmälningar till socialtjänsten som uttryckte farhågor om D:s situation när han vistades hos sin fader I.S. Främst var K.S. orolig för att pojken skulle kunna utsättas för fara. K.S:s oro grundades på den konflikt som utspelades mellan henne och I.S. K.S:s uttalanden tydde på att det fanns en risk att D. användes som påtryckningsmedel i makarnas separationsproblem. Den 19 december besökte K.S. socialtjänstens kontor i Valdemarsvik. Hon var vid tillfället mycket orolig över D. Hon ville att socialsekreterare Karin Cederqvist skulle följa med henne upp till I.S:s lägenhet för att bedöma situationen. K.S. hade också en vilja att försöka få med sig pojken hem. K.S. ville inte att besöket skulle föranmälans per telefon på Karin Cederqvists förslag. Karin Cederqvist har i sin skrivelse till Gunilla Edberg vid Edbergs advokatbyrå uppgivit vad som sedan följde vid besöket hos I.S. Karin uppger att hon inte deltog aktivt med att tvinga på D.S. hans kläder utan att det var K.S. som helt och hållet på sitt initiativ klädde D.

Socialtjänstens agerande styrdes av att utredning enl 50 § socialtjänstlagen hade inletts angående de anmälningar som redan förelåg i ärendet. Syftet med besöket var att i första hand skaffa information om hur situationen såg ut, om det förelåg risk för att pojken kunde fara illa i den akuta situationen. I

andra hand, att få till stånd att D. kom hem till K.S. om det var en för tillfället praktisk och godtagbar lösning som kunde accepteras av båda parter. Som händelserna sedan utvecklades kom Karin Cederqvist i en situation där det från I.S:s sida sett har uppfattats som att socialtjänsten aktivt medverkade till att D. följde med K. 2000/01:JO1

Ang Vårdnadsutredningen

Vuxenförvaltningen i Valdemarsvik lämnade i uppdrag till Norrköpings kommun att utföra vårdnadsutredningen gällande makarna S. Anledningen till detta var att få till stånd en opartisk, oberoende vårdnadsutredning.

I.S. yttrade sig över vad som anförts i remissvaret.

JO lånade därefter in vuxenförvaltningens journalanteckningar. Mot bakgrund av vad som framgick av dessa upprättades vid JO:s expedition en promemoria som remitterades till Vuxennämnden i Valdemarsviks kommun för utredning och yttrande. I promemorian anfördes följande.

I.S. har i en anmälan till JO klagat på Vuxennämnden i Valdemarsviks kommun. Efter remiss anförde nämnden i ett yttrande den 21 november 1997 bl.a. följande.

”Socialtjänstens agerande styrdes av att utredning enl 50 § socialtjänstlagen hade inletts angående de anmälningar som redan förelåg i ärendet.”

I samband med att JO:s handläggare avsåg att föredra ärendet för JO vid årsskiftet 1998/99 inlämnades de journalanteckningar som förts i ärendet under tiden från september månad 1996 fram till januari månad 1997. Av dessa framgick inte att nämnden hade beslutat att inleda eller rent faktiskt utfört någon utredning rörande D:s förhållanden.

Mot bakgrund av det anförda bör ett förnyat yttrande inhämtas från Vuxennämnden i Valdemarsviks kommun rörande förvaltningens medverkan vid ”hämtningen” av D. den 19 december 1996.

I en journalanteckning den 19 december 1996 antecknades bl.a. följande.

”K.S. känner stor oro över D. och det gör även grannar, vänner och distriktssköt. i Gryt som ringer hit.”

Nämndens förnyade yttrande bör även omfatta följande frågor.

1. Hur har distriktssköterskans uppgifter dokumenterats av socialförvaltningen?
2. Hade grannar och vänner till familjen kontaktat socialförvaltningen – hur har deras eventuella uppgifter dokumenterats?
3. De uppgifter som åtminstone modern lämnade till socialförvaltningen den 19 december 1996 var sådana att det normalt sett finns anledning hysa oro för barnets förhållanden.
 - 3.1 Vilken bedömning gjordes rörande behovet att inleda en utredning med anledning av de uppgifter som framförts till socialnämnden
 - 3.2 Under tiden från den 19 december till den 23 december 1996 förekom flera kontakter mellan modern och socialförvaltningen rörande I.S:s umgänge med D. under den förestående julhelgen. Vilken bedömning gjordes rörande lämpligheten av ett umgänge mot bakgrund av de uppgifter som modern lämnade till socialförvaltningen den 19 december 1996.

I ett yttrande som kom in till JO den 26 april 1999 anförde Vuxennämnden i Valdemarsviks kommun följande.

I en journalanteckning från den 19 december 1996 antecknas bl.a. följande:

”K.S. känner stor oro över D. och det gör även grannar, vänner och distriktssköterskan i Gryt som ringer hit.” JO vill ha svar på frågor rörande

dokumentationen av uppgifterna samt information om vilken bedömning som gjordes rörande behovet att inleda en utredning och rörande ett umgänge mellan far och son, mot bakgrund av moderns uppgifter, från den 19 december 1996. 2000/01:JO1

Distriktssköterskan ringde hit, efter att D:s mor pratat med henne om sin oro över D. Det samtalet finns inte dokumenterat på annat sätt, än genom ett omnämnande i journalanteckningen den 19 december 1996.

En grannkvinna samt en manlig vän ringde liksom till socialtjänsten, efter samtal med D:s mor, K.S. Hon upplevde en vanmakt i den aktuella situationen och pratade med dem som fanns nära henne. Vännerna förmedlade och förstärkte den oro som K.S. berättade om för dem. Under dessa samtal tillfördes inte några nya uppgifter, det handlade mer om funderingar kring vad man, som medmänniska, kan och bör göra. Dessa uppgifter finns inte heller dokumenterade på annat sätt än genom journalanteckningen den 19 december 1996.

Dokumentation skulle naturligtvis ha varit bättre, och eftersom vi faktiskt misstänkte att D. för illa, så borde en bedömning lett till, att en utredning jml § 50 socialtjänstlagen inletts. Vilket dock inte gjordes. När allting hände, under några intensiva dagar i december 1996, blev det mest primära, att få D:s välmående bekräftat. Vid besöket hemma hos I.S., så visade D. inga tecken på att må dåligt. Han var nöjd med att vara hos pappa och ville stanna kvar där, vilket fick till följd att han protesterade kraftigt mot att följa med mamma hem.

Mot bakgrund av moderns uppgifter till socialförvaltningen så antog vi att han skulle stanna hos sin mor över julhelgen, och bedömde detta som lämpligt. I.S. ville dock gärna ha sonen över jul och modern samtyckte till detta, efter kontakt med en äldre halvbror till D. Denne lovade att ta ansvar för att D. skulle komma hem, den dag som avtalades. Modern hjälpte till med julförberedelserna, och såg inte någon fara med att låta D. fira jul hos fadern. Socialtjänsten fann då heller ingen anledning att försöka förhindra detta.

JO tog del av vårdnadsutredningen beträffande D.

JO André anförde i ett beslut den 30 september 1999 följande.

K.S. framförde i december 1996 till vuxenförvaltningen bl.a. att hon kände oro för hur D. hade det hos I.S. Enligt en journalanteckning den 19 december 1996 ringde även grannar och vänner till familjen samt en distriktssköterska till vuxenförvaltningen och uttryckte oro för D:s förhållanden.

Förutom distriktssköterskan var det enligt remissvaret *en granne och en vän* till K.S. som ringde till vuxenförvaltningen. Journalanteckningen ger närmast intrycket av att det var betydligt fler personer som hade kontaktat förvaltningen. Detta är självfallet inte tillfredsställande. Enligt remissvaret lämnades vid telefonsamtalen inte uppgifter som förvaltningen inte redan kände till. Av utredningen framgår dock att uppgifterna bidrog till att förvaltningen kände oro för D. I journalen har ändå inte antecknats vad som sades vid samtalen. Som nämnden har anført i sitt yttrande borde uppgifterna ha dokumenterats. Det är förvånande att inte ens distriktssköterskans uppgifter har antecknats. Det ligger i sakens natur att när personal inom hälso- och sjukvården anmäler misstanke om att ett barn far illa bör uppgifterna tas på särskilt allvar. För att upprätthålla en rättssäker handläggning är det därför av vikt att en sådan anmälan dokumenteras. Jag vill för övrigt påpeka att om en person som enligt 71 § socialtjänstlagen (1980:620), SoL, är skyldig att till socialnämnden anmäla misstanke om att ett barn far illa gör en muntlig anmälan, skall nämnden i efterhand se till att den bekräftas skriftligt.

De uppgifter som nämnden erhöi i början av december 1996 innehöll 2000/01:JO1
 farhågor för D:s liv. Handläggaren, Karin Cederqvist, tog uppenbarligen de
 framförda uppgifterna på allvar och gjorde därför ett hembesök hos I.S.
 Enligt nämndens remissvar var syftet med besöket i första hand att skaffa
 information om hur situationen såg ut och om det förelåg någon risk för att
 D. kunde fara illa i den akuta situationen.

Av 50 § SoL framgår att en socialnämnd utan dröjsmål skall inleda
 utredning av vad som genom ansökan eller på annat sätt har kommit till
 nämndens kännedom och som kan föranleda någon åtgärd av nämnden.
 Omständigheterna i förevarande fall var sådana att det uppenbarligen förelåg
 anledning för nämnden att inleda en sådan utredning för att klarlägga om det
 fanns behov av några insatser från socialtjänstens sida för D.

Nämnden har i sitt kompletterande yttrande anfört att någon utredning inte
 inleddes. De åtgärder som vuxenförvaltningen vidtog har dock i praktiken
 inneburit att någon form av utredning påbörjades. Handläggningen har dock
 fått för löslig form. Detta har t.ex. medfört att det i efterhand uppenbarligen
 varit svårt att avgöra om ett ärende öppnades. Eventuellt har handläggaren i
 och för sig ansett att en utredning skulle inledas men efter hembesöket
 bedömt att några åtgärder från nämndens sida inte var aktuella eftersom D.
 flyttade hem till K.S. Vid förvaltningen finns dock inte några uppgifter om
 vilka slutsatser handläggaren drog efter hembesöket och samtalen med I.S.
 eller av de diskussioner som senare fördes med K.S. Denna allvarliga brist i
 dokumentationen hade med all sannolikhet inte uppstått om handläggaren
 sett till att ett formellt beslut att inleda en utredning hade fattats. Den mycket
 informella handläggning som det varit fråga om i detta fall kan inte godtas i
 ett ärende som rör påståenden om att ett barn far illa.

Syftet med besöket var enligt remissvaret inte enbart att skaffa kunskap om
 D:s förhållanden. Av nämndens yttrande till JO framgår att handläggaren
 även ville se till att D. kom hem till K.S. om det var en praktisk och
 godtagbar lösning som kunde accepteras av båda parter.

Man kan utifrån dokumentationen fråga sig om det huvudsakliga syftet
 med besöket var att handläggaren skulle bilda sig en uppfattning om D:s
 förhållanden hos I.S. eller om handläggaren skulle hjälpa K.S. att hämta D. I
 journalanteckningen den 19 december 1996 har antecknats bl.a. följande.

K.S. ringer då till mig eftersom hon vill hämta hem D. genast. Jag avböjer
 dock och vi kommer överens om att vänta till idag. Efter moget övervägande
 åker vi med blandade känslor till I., sedan jag meddelat polisen våra avsikter.
 I.S. välkomnar oss och berättar --- K.S. försöker under tiden klä på D., för
 att kunna ta med ut och hem. D. vill dock inte --- Jag försöker fråga D. vad
 som gör honom så förtvivlad. --- Vi får med oss D. ut och han blir lugn när
 vi kommit ut till bilen.

I ett brev den 27 december 1996 till I.S:s ombud, advokaten Gunilla Edberg,
 har Karin Cederqvist redogjort för händelsen. Hon har där beskrivit hän-
 delseförloppet i huvudsak i enlighet med vad som anges i journalanteck-
 ningarna. I brevet sägs vidare bl.a. att socialtjänsten kände oro för D. och:
 ”Jag valde att skjutsa K.S. till I.S. för att hon skulle kunna hämta hem D.”

Journalanteckningarna och brevet till I.S:s ombud ger närmast intrycket av
 att Karin Cederqvist besök hos I.S. huvudsakligen syftade till att se till att D.

togs om hand av K.S. Utredningen ger inte heller vid handen att Karin Cederqvist med någon större kraft försökte klarlägga bakgrunden till de uppgifter som lämnats till socialförvaltningen och som borde ha legat till grund för avgörandet om en utredning skulle inledas eller ej. Även om Karin Cederqvist förefaller ha förhållit sig passiv under hembesöket ger utredningen dock intryck av att hennes närvaro huvudsakligen var inriktad på att stödja K.S:s försök att ta med sig D. I vart fall har situationen utvecklats så att I.S. för sin del måste anses ha haft fog för den uppfattningen att det var socialtjänsten som stod bakom hämtningen av D. 2000/01:JO1

Det förelåg uppenbarligen en konflikt mellan K.S. och I.S. rörande hos vem av dem som D. skulle bo. I en sådan konflikt har socialtjänsten flera viktiga uppgifter. Nämnden skall agera utifrån vad som är bäst för barnet. Om föräldrarna har gemensam vårdnad kan nämnden inte utan vidare verka för att en av föräldrarna skall ha hand om barnet. I allmänhet bör förvaltningen försöka förmå föräldrarna att komma överens i frågorna rörande barnet. Socialförvaltningens handlande skall ske i samråd med föräldrarna. Om socialtjänsten handlar på ett sätt som hos någon av föräldrarna är ägnat att ifrågasätta myndighetens opartiskhet riskerar man att konflikten förvärras och äventyrar därmed möjligheten att få till stånd lösningar som är bäst för barnet. Handläggarna måste därför vinnlägga sig om att arbeta på ett sätt som kan godtas av alla berörda. Socialnämnden kan endast framtvinga en lösning rörande barnets boende efter att ha gjort ett ingripande enligt lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU). I annat fall är det domstol som på talan av en förälder förordnar om vårdnaden om barnet eller om var barnet skall bo i avvaktan på domstolens slutliga prövning av saken. När det gäller verkställighet av domstolens förordnande finns regler i 21 kap. föräldrabalken.

Jag har på grundval av vad som kommit fram i ärendet förståelse för att vuxenförvaltningen i det akuta skedet gärna såg att D. flyttade hem till K.S. Ytterst hade i och för sig ett omhändertagande enligt 6 § LVU kunnat aktualiseras. Enligt det kompletterande remissvaret verkade emellertid förhållandena vara normala i hemmet och D. ville stanna kvar hos fadern. Något skäl för att omedelbart omhänderta D. tycks därför inte ha förelegat.

För att socialtjänsten skall kunna fullgöra sina uppgifter är det av vikt att den arbetar så att alla berörda förstår myndighetens roll, uppgifter och befogenheter. I detta fall kan man på goda grunder anta att förvaltningens handläggning brustit i denna del.

Som jag nyss sagt tycks handläggaren i och för sig ha ansett att det inte förelåg någon fara för D. hos fadern. Det fanns dock motsättningar mellan föräldrarna som kan antas ha påverkat D. negativt. Socialförvaltningen hade i D:s fall inte någon befogenhet att bestämma rörande D. Handläggaren har emellertid utifrån sin bedömning av D:s bästa likväl kunnat verka för att D. åtminstone tillfälligt skulle bo hos K.S. Hon borde dock ha arbetat för en sådan lösning på ett annat sätt än genom att medverka till att K.S. hämtade D. mot I.S:s vilja. I första hand borde Karin Cederqvist ha framfört sina synpunkter till I.S. och i samråd med denne och K.S. försökt finna en lösning på frågan om D:s boende den närmaste tiden. Om hon inte lyckats har det

ytterst ankommit på domstol att på yrkande av någon av föräldrarna 2000/01:JO1 bestämma om bl.a. vårdnaden om D.

Jag vill även ifrågasätta lämpligheten av att K.S. var närvarande vid hembesöket. Vid besöket borde handläggaren ha inriktat sig på att klarlägga D:s förhållanden hos fadern. Detta rymmer sådana inslag av myndighetsutövning att det inte är lämpligt att låta den andre föräldern närvara. Karin Cederqvist tycks även ha hyst farhågor för hur besöket skulle avlöpa eftersom hon kontaktade polis och informerade om att hon och K.S. åkte hem till I.S. Om hon misstänkte att hembesöket skulle få en våldsam utveckling har det än mer talat för att detta företogs utan att K.S. var med.

I.S. har även anfört bl.a. att den vårdnadsutredning som utförts varit partisk.

En domstol som handlägger ett ärende rörande bl.a. vårdnad om eller umgänge med barn skall enligt 6 kap. 19 § föräldrabalken se till att frågorna blir tillbörligt utredda. Innan rätten avgör målet skall socialnämnden ges tillfälle att lämna upplysningar. Om det behövs ytterligare utredning får rätten uppdra åt socialnämnden eller något annat organ att utse någon att verkställa den.

JO skall inte utan särskilda skäl uttala sig om innehållet i en sådan utredning. En part, som anser att det finns felaktigheter eller brister i utredningen, har möjlighet att påpeka detta inför domstolen. Domstolen skall självständigt pröva vilket värde som kan tillmätas de inhämtade uppgifterna och kan även ta initiativ till ytterligare utredning. Det är inte påkallat med någon åtgärd från min sida i denna del.

En socialförvaltning kan inte neka den som har ett s.k. egna-medelskonto att göra ett uttag av pengar som finns på kontot

(Dnr 565-1998)

I en anmälan till JO klagade B.W. på Ronna kommunaldelsnämnd i Södertälje kommun. Han anförde bl. a. att kommunalförvaltningen nekat hans hustru, E. W., att ta ut pengar från sitt s.k. egna-medelskonto.

Anmälan remitterades till Ronna kommunaldelsnämnd i Södertälje kommun för utredning och yttrande. Nämnden överlämnade som sitt remissvar ett yttrande, upprättat av enhetschefen AnneMarie Danon. I yttrandet anfördes bl. a. följande.

Av anmälan framgår att B. W. riktar kritik mot kommunalens handläggning av familjens bistånd i form av "egna medel konto" samt "kommunkontrakt".

Makarna W. samt deras minderåriga dotter flyttade i början av 1996 in i en lägenhet om 3 rum och kök i Södertälje. Makarna hade tidigare blivit avhysta från sin bostad hos bostadsföretaget Linada. Makarna hade hyresskulder till Linada, Telgebostäder samt Allhus. De hade också en skuld till kommunaldelen för obetalade hyror i samband med ett tidigare kommunkontrakt. Den utväg som fanns för att säkerställa familjen ett fullgott boende var att på nytt bevilja familjen bistånd i form av s k kommunkontrakt. Då familjen har skulder till flera hyresvärdar var det ytterst svårt att hitta en hyresvärd som var villig att låta familjen flytta in. Ett kommunkontrakt innebär att

kommundelen tecknar förstahandskontrakt med hyresvärden, i detta fall Ronna Park AB. Därefter tecknas ett andrahandskontrakt med den aktuella familjen. I detta fall tecknades kontraktet mellan Ronna kommun, delegat Margareta Andersson och AB Stadsfastigheter (numera Ronna Park AB) 960125. Samma dag tecknades ett andrahandskontrakt samt arbetsplan mellan Ronna kommun, Margareta Andersson samt E. W. Samma dag tecknas också en överenskommelse om avstående från besittningsskydd, som insändes till hyresnämnden. Beslut att godkänna överenskommelsen att familjen avsåg sig besittningsskyddet fattades 960221. Anledningen till att endast E. W. tecknade andrahandskontrakt m m var att B. W. inte var villig att delta i den arbetsplan som upprättades. I arbetsplanen från 960125 framgår bl a att E. W. förbinder sig att låta kommunen förvalta månadslönen från sin arbetsgivare. Inkomsterna förvaltades på s k egna medelskonto. Kommunens förband sig att från egna medelskontot betala hyran till hyresvärden samt vissa andra av familjens räkningar. Resterande del av E. W:s lön skickas till familjen, som därtill har inkomster i form av mannens pension samt barnbidrag. I andrahandskontraktet framgår att kommunen hyr ut till familjen med 1 månad i taget. Kommunens kan säga upp boendet med en uppsägningstid av 1 månad.

2000/01:JO1

Vid besök på kommunen 970912 berättar E. W. för 1:e soc sekr Margareta Andersson samt assistent Lena Zetterwall att hon blivit uppsagd. Hon har erhållit ett avgångsvederlag på sammanlagt 103.660 kronor. Vid besöket vill E. W. betala 27.890 kronor avseende en skuld till Berga lanthushållsskola där parets dotter går. Skulden måste regleras om dottern ska få gå kvar. Vidare vill E. W. ha 10.000 kronor för egen del, dessa avsåg hon använda till en resa tillsammans med sin son. Dessa utbetalningar sker. E. W. och handläggarna kommer också överens om att reglera skulden till Ronna kommun om 12.583 kronor. Vidare kommer man överens om att den resterande summan ska finnas kvar på egna medelskontot för att betala hyra och elkostnader som tidigare. Pengarna beräknas täcka dessa kostnader 1 år framåt.

971023 ringer E. W. till sin handläggare Lena Zetterwall. Hon vill ta ut ytterligare 10.000 kronor från sitt egna medelskonto. Handläggaren påminner om överenskommelsen från 970912, samt om innehållet i arbetsplanen kring andrahandskontraktet. E. W. ges en tid för besök nästa dag (fredag), då träffar hon enhetschef AnneMarie Danon samt assistent Lena Zetterwall. När E. W. bokade besöket fördes något krav på att maken B. W. skulle delta inte fram. Handläggaren talar dock med B. W. i telefon. E. W. säger vid besöket att hon omgående behöver pengar till att köpa kläder och skor. Hon säger också att hon vill säga upp hyreskontraktet med kommunen. E. W. berättar att familjen har planer på att flytta antingen till Ljusdal eller till annat boende inom Södertälje kommun.

Handläggarna diskuterar med E. W. om skälet till att familjen har ett kommundelkontrakt, dvs de svårigheter som fanns för familjen att ordna ett boende på egen hand. Samt pekar på risken att familjen blir uppsagda, om arbetsplanen med kommunen ej fullföljs. Handläggarna ber E. W. tänka över hur hon ska göra över helgen. E. W. och B. W. godtar inte detta utan kommer båda två till socialkontoret där de får träffa sin handläggare. Därefter kontaktar makarna ett juridiskt ombud, och vidhåller att de vill ha pengarna samma dag. E. W. kommer senare samma dag till kommunen. Hon erhåller 10.000 kronor och skriver under uppsägning av andrahandskontraktet. Detta innebär att familjen skulle flytta senast 971130. Samma dag säger kommunen upp kontraktet i förhållande till hyresvärden Ronna Park. 971027 säger E. W. upp hela egna medelskontot och erhåller resterande pengar från kontot.

Sammanfattningsvis menar förvaltningen att de diskussionerna företrädare för socialtjänsten haft med E. W. har grundats i en omsorg för familjen och dess fortsatta boende. Socialtjänsten har kunskap om makarna W:s problem genom åren med att betala sin hyra. E. W. poängterade dock för förvaltningen att de ej önskade bo kvar i lägenheten. Att låta familjen bo kvar i sin lägenhet när arbetsplanen brutits samt då familjen ville flytta uppfattas inte som en framkomlig väg. 2000/01:JO1

JO André anförde i ett beslut den 31 augusti 1999 bl.a. följande.

Av utredningen framgår att E. W. har begärt att få ut 10 000 kr från det egnamedelskonto som hon hade hos kommundelen. Begäran framställdes första gången den 23 oktober 1997 per telefon och upprepades dagen därpå – fredagen den 24 oktober 1997 – vid ett personligt besök hos handläggaren. Det är också klart att E. W. nekades att få ut pengarna vid besöket och att hon av handläggaren fick beskedet att de skulle betalas ut efter helgen för att E. W. skulle få tid att tänka över situationen. Pengarna betalades emellertid ut senare under dagen sedan en advokat hade kontaktat förvaltningen på E. W:s uppdrag.

Genom en överenskommelse mellan en socialnämnd och en enskild om att dennes lön eller del av lön skall sättas in på ett konto hos nämnden och att vissa räkningar och skulder skall betalas från detta konto förvärvar nämnden inte någon dispositions- eller bestämmanderätt över medlen på kontot. Den enskilde kan när som helst bestämma sig för att bryta överenskommelsen med nämnden och disponera pengarna på det sätt han önskar. Bistånd i form av ett egnamedelskonto förutsätter således ett fortgående samtycke av den enskilde.

Handläggaren har haft anledning att med E. W. diskutera om det var förståndigt att ta ut pengarna från egnamedelskontot. Någon invändning kan inte heller resas mot att handläggaren har försökt förmå E. W. att avvakta med att ta ut pengarna åtminstone till efter helgen. E. W. har dock avböjt förvaltningens förslag och vidhållit sin begäran att omedelbart få pengarna.

Förvaltningens handlande har uppenbarligen motiverats av omsorg om E. W. och hennes familj. Förvaltningen har dock som framgår av det nyss sagda inte ägt vägra att till E. W. betala ut beloppet när E. W. insisterat på att omedelbart få ut pengarna. Det är självfallet inte tillfredsställande att utbetalningen ägde rum först efter det att E. W. hade påkallat hjälp av en advokat.

Om en ansökan om bistånd är oklar skall socialnämnden försöka klarlägga vad sökanden begär bistånd till

(Dnr 3480-1998)

I en anmälan till JO klagade S.T. på hur Socialnämnden i Eslövs kommun hade handlagt ett ärende rörande ekonomiskt bistånd. Han anförde bl.a. att han inte erhållit den vägledning från nämndens sida som han varit berättigad till enligt förvaltningslagens bestämmelser. Den bristfälliga vägledningen ledde till att hans ansökan om försörjningsstöd avslagits.

Anmälan remitterades till Socialnämnden i Eslövs kommun för yttrande. 2000/01:JO1
Nämnden avgav som yttrande en tjänsteskrivelse upprättad av socialsekreteraren Birgitta Cronqvist vari anfördes följande.

Vid ansökan om socialbidrag tillhandahåller Eslövs kommun en särskild blankett för ändamålet. Av blanketten framgår vilka uppgifter den sökande måste lämna. Anser sig sökande vara i behov av hjälp vid ifyllandet kan socialförvaltningen kontaktas.

Det åligger den enskilde att uppge inkomster och styrka dessa med utbetalningsbesked. Det förutsätts att den enskilde ansöker om försörjningsstöd till de utgifter som han anger i sin bidragsansökan. Kostnaderna skall styrkas med kvitto vilket också framgår av ansökningsblanketten.

Om S.T. glömt att ansöka om boendekostnad har han möjlighet att ansöka om boendekostnad och få denna prövad.

Socialförvaltningen bedömer att förvaltningslagens bestämmelser har iakttagits.

S.T. yttrade sig över vad om anförts i remissvaret.

JO hade vid beslutet tillgång till socialförvaltningens handlingar i biståndsärendet.

JO André anförde i ett beslut den 6 september 1999 följande.

Enligt 4 § förvaltningslagen (1986:223) skall varje myndighet lämna upplysningar, vägledning, råd och annan sådan hjälp till enskilda i frågor som rör myndighetens ansvarsområde. Hjälpens skall lämnas i den utsträckning som är lämplig med hänsyn till frågans art, den enskildes behov av hjälp och myndighetens verksamhet.

S.T. använde den blankett som socialförvaltningen tillhandahåller för ansökningar om ekonomiskt bistånd. Under rubriken "TILL VAD SÖKER DU/NI HJÄLP?" hade han kryssat i rutorna för uppehälle, fackföreningsavgift, läkarvård, umgänge med barn, medicin, hemförsäkring och elräkning. Han hade inte kryssat i rutan för hyra. Inte heller framgår av ansökningshandlingarna i övrigt uttryckligt att S.T. begärde bistånd till bl.a. räntor för sina huslån. Däremot hade han till förvaltningen skickat med räkningar som utvisade vilka hans boendekostnader var. Detta behöver inte i och för sig tolkas som att han ansökte om bistånd även till de kostnaderna, men det måste onekligen ha legat nära till hands att misstänka att så var fallet. Härvid bör även beaktas att S.T. lämnade uppgift om sitt bostadsbidrag och att förvaltningen vid beräkningen av hans rätt till bistånd tog upp bidraget som en intäkt. Mot den bakgrunden menar jag att handläggaren borde ha kontaktat S.T. för att klargöra om han sökte bistånd även till bostadskostnaden.

Fråga om en socialnämnd har iakttagit bl.a. föreskrifterna i 33 § SoL när nämnden har beviljat bistånd mot återbetalning

(Dnr 306-1999)

Vid utredningen i anledning av en anmälan till JO mot Socialnämnden och socialförvaltningen i Norbergs kommun (JO:s ärende nr 4758-1998) framkom bl.a. följande.

2000/01:JO1

Vid besök på socialförvaltningen den 4 december 1998 ansökte N.Ö. med familj om ekonomiskt bistånd till en elskuld mot återbetalning och uppehälle (matpengar) under viss tid mot återbetalning. Samma dag beslutade socialnämnden (genom delegationsbeslut) att bifalla ansökan till den del den avsåg matpengar mot återbetalning. Beloppet skulle återbetalas genom två delbetalningar, den 30 januari 1999 respektive den 28 februari 1999. Beslutet meddelades muntligt.

Nästa arbetsdag, den 7 december 1998, beslutade socialnämnden (genom delegationsbeslut) att avslå ansökan till den del ansökan avsåg bistånd till elskulden. Beslutet meddelades muntligt.

Utredningen och de nämnda besluten skickades till sökanden per post efter det att JO kontaktat socialförvaltningen i anledning av den ovan nämnda anmälan. Några journalanteckningar hade inte förts i saken, utan den dokumentation som fanns i ärendet var utredningen och besluten intagna i en handling, daterad den 7 december 1998.

JO beslutade på eget initiativ att från Socialnämnden i Norbergs kommun inhämta yttrande över huruvida handläggningen i anledning av N.Ö:s ansökan uppfyllt de krav som ställs i 33 och 51 §§ socialtjänstlagen.

Socialnämnden i Norbergs kommun anförde i ett remissvar att handläggningen hade skett i överensstämmelse med kraven i 33 och 51 §§ socialtjänstlagen (1980:620). I en tjänsteskrivelse som hade upprättats av avdelningschefen Göran Nilsson anfördes huvudsakligen följande.

Ansökan om socialbidrag till matpengar gjordes utifrån att sökanden ville ha det som förskott på förmån mot återbetalning. Någon ansökan om att det skulle ses som socialbidrag utan återbetalning, gjordes ej. Därmed fattades aldrig något avslagsbeslut, eftersom sökanden i denna del beviljades det som söktes. Beslutet gick dem ej emot. Vid ansökningstillfället klargjordes de formella delarna om återbetalning, beslut jml 6 b § och 6 g §, förvaltningsbesvär och kommunalbesvär.

Beslutet som avsåg avslag på ansökan om socialbidrag till elskulden kunde ej fattas omedelbart. Sökanden informerades muntligen samma dag beslutet fattades om att det var ett beslut jml 6 g § Socialtjänstlagen och att det endast var möjligt att få en laglighetsprövning enligt kommunalbesvär.

Någon överklagan från sökanden har inte, i skrivande stund, inkommit. De efterfrågade aldrig något skriftligt beslut men trots detta valde vi att efter en tid skicka detta. Enligt 21 § Förvaltningslagen avgör myndigheten själv om beslutet ska underrättas muntligt eller skriftligt. Bedömningen var att sökanden lättare skulle förstå beslutet om de i lugn och ro själva fick läsa igenom det.

– – – Dokumentationen vid utredningstillfället gjordes med papper och penna i form av arbetsanteckningar och sedan fördes uppgifterna över till utredningen som tillställts JO. Arbetsanteckningarna makulerades efter att de överförts till utredning som framställdes med hjälp av datasystemet.

JO André anförde i ett beslut den 22 februari 2000 följande.

Inledning

Som redan har framgått omfattar mitt initiativ två frågor, nämligen frågan om dokumentationskravet är uppfyllt och frågan om socialförvaltningen på ett korrekt sätt har tillämpat bestämmelserna i socialtjänstlagen (i

fortsättningen benämnd SoL) om ekonomiskt bistånd mot återbetalning. Det finns även anledning att kortfattat beröra frågan om underrättelse om beslut i allmänhet. De angivna frågorna tas i det följande upp i skilda avsnitt. 2000/01:JO1

Dokumentationsskyldigheten

Enligt 51 § första stycket SoL skall handläggningen av ärenden som rör enskilda samt genomförande av beslut om stödinsatser, vård och behandling dokumenteras. Dokumentationen skall, enligt samma lagrum, utvisa beslut och åtgärder som vidtas i ärendet samt faktiska omständigheter och händelser av betydelse.

I förevarande fall har nämnden i remissvaret anfört att de formella delarna vad gäller bl.a. återbetalning klargjordes vid ansökningstillfället och att sökanden underrättades muntligt om beslutet att avslå ansökan om ekonomiskt bistånd till elskulden. Någon dokumentation om detta finns emellertid inte i ärendet. Det kan inte heller av dokumentationen utläsas när eller hur ansökan om försörjningsstödet gjordes.

När det gäller dokumentationen i ärendet vill jag även ta upp följande oklarhet. I socialförvaltningens beslutsunderlag har det angetts följande under rubriken "Ansökan/Aktuell fråga".

Framställan jml. 6 och 6 g §§ Socialtjänstlagen (SoL) om ekonomiskt bistånd mot återbetalning till sanering av elskuld på 6795 kr. samt jml 6 b SoL matpengar till 981216.

Enligt remissvaret avsåg ansökan om matpengar bistånd mot återbetalning. Det som har antecknats i socialförvaltningens beslutsunderlag är emellertid inte tillräckligt tydligt i den delen. Den oklara formuleringen leder till ovisshet om beslutet att bevilja försörjningsstöd avseende matpengar mot återbetalning delvis gick den enskilde emot eller ej.

Det finns särskilda krav på dokumentationen när det gäller socialförvaltningens möjlighet att återkräva ekonomiskt bistånd som utgått mot återbetalning. Jag återkommer i det följande till dessa bestämmelser.

Ekonomiskt bistånd enligt socialtjänstlagen mot återbetalning

Rättsliga utgångspunkter

Socialnämndens möjlighet till återkrav av ekonomiskt bistånd som har utgått enligt 6 b § eller 6 g § SoL regleras genom bestämmelser i 33 och 33 a §§ SoL. Enligt 33 § första stycket SoL får socialnämnden, i andra fall än som avses i 33 a §, återkräva försörjningsstöd som den enskilde har erhållit enligt 6 b § endast om det har lämnats som förskott på en förmån eller ersättning, till den som är indragen i arbetskonflikt eller till den som på grund av förhållanden som han eller hon inte kunnat råda över hindrats från att förfoga över sina inkomster och tillgångar.

Har ekonomisk hjälp lämnats med stöd av 6 g § SoL, får socialnämnden, enligt 33 § andra stycket SoL, återkräva hjälpen om den har getts under villkor om återbetalning.

2000/01:JO1

I 33 § tredje stycket anges att beslut som avser ekonomisk hjälp som kan komma att återkrävas enligt paragrafen skall vara skriftligt. Beslutet skall även innehålla uppgift om den eller de omständigheter som enligt paragrafen utgör grund för återbetalningsplikten. Beslutet skall delges den enskilde.

33 a § SoL reglerar möjligheterna för socialnämnden att återkräva ekonomiskt bistånd enligt 6 b § eller 6 g § som någon har uppburit obehörigen eller som har utgått med för högt belopp. Bestämmelsen saknar emellertid intresse här.

Förskott på förmån eller ersättning

I förevarande fall har försörjningsstöd utgått enligt 6 b § SoL till matpengar mot återbetalning. Enligt remissvaret har stödet utgått såsom förskott på förmån. Av en återbetalningsförbindelse som N.Ö. undertecknat framgår att det beviljade försörjningsstödet skulle betalas tillbaka genom två delbetalningar, den 30 januari 1999 och den 28 februari 1999.

Jag kan konstatera att det av beslutet inte framgår vilken förmån eller ersättning som förskotterades. Inte heller framgår det när återbetalning skulle ske. Dessa frågor måste vara klarlagda när beslutet att bevilja försörjningsstöd mot återbetalning fattas. Om så inte är fallet kan det enligt min mening ifrågasättas om det i lagens mening över huvud taget är fråga om förskott på förmån eller ersättning. I förevarande fall framgår det dock av en "återbetalningsförbindelse" när återbetalning skulle ske.

Utredningen ger vid handen att makarna Ö:s huvudsakliga inkomst framdeles skulle komma att utgöras av ersättning från arbetslöshetskassan. Det synes ha förelegat förutsättningar för att bevilja försörjningsstöd som förskott på förmån eller ersättning, dvs. kommande arbetslöshetsersättning. Förutom den bristfälliga dokumentationen ger utredningen hos JO inte underlag för någon kritik mot att försörjningsstödet utgick som förskott på förmån.

Kraven på motivering och skriftlighet

Som jag redan har nämnt skall ett beslut som avser ekonomisk hjälp som kan komma att återkrävas vara skriftligt. Beslutet skall också innehålla uppgift om den eller de omständigheter som enligt samma paragraf utgör grund för återbetalningsplikten. Dessa i 33 § tredje stycket SoL angivna formkraven jämte kravet på att beslutet skall delges den enskilde utgör en förutsättning för att socialnämnden skall ha möjlighet att återkräva ekonomiskt bistånd som den enskilde har erhållit (prop. 1996/97:124 s. 178).

Jag kan konstatera att det skriftliga beslutsunderlaget och beslutet vad gäller det beviljade försörjningsstödet inte innehåller någon uppgift om den eller de omständigheter som enligt 33 § SoL utgör grund för återbetalningsplikten.

Delgivning

Kravet på delgivning av beslut om ekonomiskt bistånd mot återbetalning innebär, enligt 1 § delgivningslagen, (1970:428) att delgivning skall ske

enligt bestämmelserna i den lagen. Det finns flera olika delgivningsformer angivna i delgivningslagen. I ärenden enligt SoL, som avser myndighetsutövning mot enskild, får emellertid delgivning inte ske enligt 12 eller 15 §§ delgivningslagen. Denna begränsning följer av 58 § SoL. 2000/01:JO1

Som huvudregel anvisar delgivningslagen så kallad ordinär delgivning (3 §). Denna delgivningsform innebär att myndigheten skall ombesörja delgivning genom att sända handlingen med post eller med bud eller på annat sätt till den sökta. Som bevis att denne mottagit försändelsen skall myndigheten begära delgivningskvitto eller mottagningsbevis.

Varken av dokumentationen i ärendet eller av remissvaret framgår det att delgivning genomfördes i enlighet med delgivningslagens regler. Enligt en anteckning på beslutshandlingen har kopia på beslutsunderlag och beslut sänts med post till Ö. den 14 januari 1999, dvs. drygt en månad efter att beslutet fattats. Jag kan konstatera att det inte finns någon dokumentation som utvisar att reglerna om delgivning har följts i förevarande fall.

Underrättelse om beslut i allmänhet

I remissvaret har det hänvisats till 21 § förvaltningslagen (1986:223) när det gäller underrättelse om ett avslagsbeslut som avsåg ansökan om bistånd enligt 6 g § SoL. Det finns därför anledning att ta upp frågan om förvaltningslagens tillämplighet i sådana ärenden. Enligt 31 § förvaltningslagen gäller inte 21 § samma lag sådana beslut som endast kan överklagas för laglighetsprövning enligt 10 kap. kommunallagen (1991:900). Beslut enligt 6 g § SoL kan endast överklagas för laglighetsprövning. Följaktligen gäller inte bestämmelserna i 21 § förvaltningslagen vid beslut enligt 6 g § SoL. För dessa beslut gäller i stället kommunallagens regler om tillkännagivande och justering av protokoll. De socialtjänstären som jag har granskat vid min tillsynsverksamhet visar att kommunerna regelmässigt även underrättar den enskilde om beslut enligt 6 g § SoL. Eftersom beslut enligt den bestämmelsen utgör myndighetsutövning mot en enskild är det självfallet lämpligt att underrättelse också sker i de fallen.

Avslutning

Som framgår av det anförda uppfyller handläggningen inte de krav som följer av bestämmelserna i SoL. Förutsättningar för socialnämnden att återkräva det utgivna försörjningsstödet har således inte förelegat. Det finns därför skäl att rikta kritik mot handläggningen av ärendet.

Fråga om en socialnämnds ansvar för personer med psykiska funktionshinder

(Dnr 727-1999)

I en skrivelse till JO begärde G.Y. att JO skulle inleda en undersökning mot Socialnämnden i Nacka kommun med anledning av att nämnden, trots inkomna anmälningar, underlåtit att agera i ett ärende rörande en psykiskt

sjuk man som trakasserade en kvinna och hennes dotter som bodde granne med denne. G.Y. grundade sin skrivelse på uppgifter i en tidningsartikel. 2000/01:JO1

Upplysningar över anmälan infordrades från socialförvaltningen i Nacka kommun.

Förvaltningen överlämnade som svar en av enhetschefen Kent Spångberg upprättad skrivelse. Till skrivelsen fogades ett ärendeblad, varav det framgick att den i artikeln nämnde mannen, H.J., under hösten 1997 och fram till januari 1998 var aktuell hos socialförvaltningen med anledning av en ansökan om bistånd till placering i familjehem. I skrivelsen anfördes bl.a. följande (*bilagorna här utelämnade*).

Tidigare kontakter mellan H.J. och nämnden framgår av bilaga 1, ärendeblad.

Därefter har tre PM inkommit, den 980731 (bilaga 2), den 980810 (bilaga 3) samt den 980904 (bilaga 4).

Följande åtgärder har vidtagits med anledning av de tre promemoriorna.

980731

Pinsp. Arne Larsson besökte socialtjänstens kontor i Ektorp för att lämna ett PM ang H.J., daterat 980730 samt med ett önskemål om att H.J. skulle få vård. Handläggaren, som talade med Arne L. frågade om det fanns missbruk med i bilden men fick till svar att det var psykiatriska problem, vilket också framgår av den överlämnade promemorian. Handläggaren informerade Arne L. om att socialtjänsten varken har kompetens att bedöma vårdbehov av psykiatrisk art eller befogenhet att agera tvångsmässigt. För detta behövs en läkare med psykiatrisk kompetens. Handläggaren lovade att kontakta och informera psykiatrin ang H.J. Därefter kontaktades den öppna psykmottagningens jour för att aktualisera vårdbehovet. Handläggaren ombads faxa över polisens PM för en bedömning, vilket också skedde.

980812

Nytt PM från polisen. Handläggaren faxade även detta till landstingspsykiatrin med hänvisning till samtalet den 980731. Senare under dagen blev handläggaren uppringd av personal från psykiatrin, som hade önskemål om att bli uppringd av polisen när de nästa gång gjorde en uttryckning till H.J. Avsikten var att då kunna göra en bedömning. Handläggaren föreslog då istället att psykiatripersonalen skulle ta direkt kontakt med polisen. Telefonnummer till Arne Larsson överlämnades. Man lovade kontakta honom.

980909

Nytt PM. Även detta faxades till psykiatrimottagningen med ett följebrev och hänvisning till förra kontakten. Handläggaren sökte även pinsp. Håkan Asplund som dock ej var i tjänst varför hon talade med hans kollega, som upplystes om att PM:et vidarebefordrats till psykiatrin och att de hade en önskan om att bli kontaktade när något händer så att de kunde följa med och göra en bedömning. Polisen lovade göra en anteckning om detta.

Undertecknads bedömning av ärendets handläggning.

En vårdbedömning av en person i kris måste göras av personal med kompetens för detta ändamål. Socialtjänstens roll i detta fall kan bara vara att förmedla kontakt till rätt instans. Ett tvångsmässigt ingripande är ett stort ingrepp i en människas liv. Socialtjänsten kan ingripa enl. LVM då missbruk föreligger. Psykiatrin då psykisk sjukdom föreligger och polisen då brott föreligger. Varje instans har tydligt reglerat då man kan agera. Ibland görs bedömningen att kriterier ej föreligger trots att allmänheten drabbas. Detta är priset för den rättssäkerhet vi har. Det är tragiskt när oskyldiga människor drabbas och varje instans måste noga överväga sitt agerande. I det nu redo-

visade ärendet har handläggande socialsekreteraren förvissat sig om att det inte förelåg något missbruk. Hon har dessutom uppfyllt kravet på service till andra genom att vid flera tillfällen förmedlat och följt upp kontakter med övriga aktörer. 2000/01:JO1

Med anledning av innehållet i de inkomna upplysningarna remitterades ärendet till Socialnämnden i Nacka kommun för yttrande över dess inställning i frågan om nämnden fullgjort sina åligganden enligt 21 och 21 a §§ socialtjänstlagen (1980:620), SoL, samt om socialtjänsten med hänsyn till gällande bestämmelser om sekretess hade kunnat lämna ut de aktuella uppgifterna till hälso- och sjukvården.

Nämnden åberopade som sitt remissvar ett av Kent Spångberg och socialchefen Börje Karlsson upprättat yttrande samt föreslog JO att inga ytterligare åtgärder vidtas utöver den av dem gjorda utredningen. I yttrandet anfördes bl.a. följande (*bilagorna här utelämnade*).

Med anledning av att nämnden genom inkomna promemorior från polisen fått kännedom om att H.J. riskerade förlora sin bostad erbjöds han tid för ett samtal (bilaga 3). Den 981029 ringde H.J. till handläggaren för att meddela att han inte hade möjlighet att besöka socialkontoret. Han hade då flyttat till sina föräldrar i Malung. Hans hyresvärd i Nacka har för avsikt att vräka honom. Ny kontakt togs den 981030 för att avtala ny tid men H.J. ville avvakta med besöket till mitten av november. Den 981104 togs ny telefonkontakt och ny tid för sammanträffande bestämdes till den 981123. Samtidigt inleddes utredning jml. 50 § SoL och kontakt togs med försäkringskassan för att efterhöra hur handläggningen av H.J:s förlängningsansökan avseende fortsatt sjukbidrag fortgick.

Den 981110 förmedlades kontakt från H.J. via socialtjänsten i Malung då han söker ekonomiskt bistånd i avvaktan på förlängt sjukbidrag. H.J. beviljas då ekonomiskt bistånd i avvaktan på att hans ansökan om förlängning av sjukbidraget skall behandlas. § 50 utredningen avslutades då H.J. förklarar att han var i behov av annat än ekonomisk hjälp. Den 990419 kom det till nämndens kännedom att H.J. omhändertagits inom kriminalvården och ärendet avslutades. F.n. är H.J. föremål för rättspsykiatrisk vård enl. LRV.

Genom ovan redovisade kontakter anser nämnden att de åligganden som avses i 21 och 21 a §§ har fullgjorts.

Vad avser huruvida nämnden p.g.a. sekretess har kunnat lämna ut de aktuella uppgifterna som skedde till psykiatrin kan bara konstateras att handläggande socialsekreteraren i sin ambition att skapa goda relationer till närpolisen begått ett misstag. Med beaktande av formuleringen i sekretesslagen 14 kap. 2 § punkt 3 sista stycket, där det framgår att uppgift om missbrukare kan lämnas ut om det behövs för att den enskilde skall få nödvändig vård, ligger det nära till hands att se även psykiatriska vårdbehov angelägna att tillgodose. Denna bedömning av en socialsekreterare i en stressad arbetssituation mitt under semestertid där möjligheterna att konsultera juridisk expertis var begränsade, förtjänar inte kritik.

I efterskott kan vi under lugnare förhållanden konstatera att ett juridiskt riktigt förfaringsätt hade varit att den besökande polismannen skulle ha informerats om sekretesslagens bestämmelser och istället hänvisats till den instans där kompetens för bedömning av misstänkt psykiskt sjuka personer finns.

Misstaget har uppmärksamrats genom den aktuella anmälan. Ingen person har drabbats p.g.a. detta misstag. Någon ytterligare åtgärd än denna utredning kan inte anses nödvändig.

JO André anförde i ett beslut den 13 september 1999 följande.

Nämndens agerande mot bakgrund av bestämmelserna i 21 och 21 a § § socialtjänstlagen

2000/01:JO1

Enligt 21 § SoL skall socialnämnden verka för att människor som av fysiska, psykiska eller andra skäl möter betydande svårigheter i sin livsföring får möjlighet att delta i samhällets gemenskap och att leva som andra. Socialnämnden skall medverka till att den enskilde får en meningsfull sysselsättning och att han får bo på ett sätt som är anpassat efter hans behov av särskilt stöd. Vidare åligger det kommunen att inrätta bostäder med särskild service för dem som till följd av sådana svårigheter som anges i bestämmelsen behöver ett sådant boende.

I 21 a § SoL anges att socialnämnden skall göra sig väl förtrogen med levnadsförhållandena i kommunen för människor med fysiska och psykiska funktionshinder samt i sin uppsökande verksamhet upplysa om socialtjänstens verksamhet på dessa områden. Kommunen skall planera sina insatser för människor med fysiska och psykiska funktionshinder och i planeringen skall kommunen samverka med landstinget samt andra samhällsorgan och institutioner.

Det kan sammanfattningsvis konstateras att kommunernas socialtjänst har ålagts ett långtgående ansvar för människor med fysiska och psykiska funktionshinder. Detta innebär bl.a. att kommunerna skall bedriva uppsökande verksamhet och samordna behövliga insatser samt, med iakttagande av sekretesslagens bestämmelser, samverka med landstingen och andra samhällsorgan. I detta ansvar ligger också att initiera och till respektive organ påtala behovet av de åtgärder som identifieras i den uppsökande verksamheten. (Se prop. 1993/94:218 s. 22 f.)

Av utredningen kan utläsas att socialtjänstens kontakter med H.J. avslutades i januari 1998 och att de återupptogs först i slutet av oktober samma år. De promemorior angående H.J. som inkom från polismyndigheten under juli till september 1998 föranledde inledningsvis, såvitt framgår av de infordrade upplysningarna och remissvaret, inte någon annan åtgärd av socialtjänsten än att kontakt förmedlades mellan polisen och hälso- och sjukvården.

Förvaltningen har i de ingivna upplysningarna anfört att socialtjänsten inte har kompetens att bedöma vårdbehov av psykiatrisk art eller befogenhet att tillgripa tvångsåtgärder vid misstanke om behov av psykiatrisk vård. Det är självfallet så att det i ett akut skede är en uppgift för hälso- och sjukvården att bedöma om ett ingripande med psykiatrisk tvångsvård är påkallat och att, om så befinns vara fallet, vidta erforderliga åtgärder. Innehållet i polisens promemorior var emellertid av den karaktären att förvaltningen, inom ramen för sina åligganden enligt 21 och 21 a §§ SoL, borde ha undersökt om H.J. var i behov av några stödåtgärder från kommunens sida. Förvaltningen har dock inte tagit initiativ till någon kontakt med H.J. förrän i slutet av oktober 1998, dvs. närmare tre månader efter det att den första promemorian inkom från polisen. Den kontakt som då ägde rum bestod endast i att H.J. i ett brev erbjöds en tid för besök på förvaltningen och kontakten skedde, enligt remissvaret, med anledning av att det av promemoriorna framgick att H.J. riskerade att förlora sin bostad. Den vidtagna åtgärden är givetvis inte tillräcklig för att förvaltningen skall anses ha fullgjort sina åligganden enligt

socialtjänstlagen. Handläggningen har inte varit tillfredsställande och förvaltningen kan inte undgå kritik i denna del. 2000/01:JO1

Av remissvaret kan inte utläsas om det inom kommunen finns någon uppsökande verksamhet i syfte att nå personer med sådana funktionshinder att de kan vara i behov av hjälp och stöd. Jag förutsätter dock att nämnden är bekant med de skyldigheter som kommunernas socialtjänst ålagts genom de regler som jag redogjort för ovan.

Den kritik jag funnit skäl att rikta mot kommunen är av den karaktären att det finns anledning att tillstålla länsstyrelsen en kopia av beslutet.

Sekretess

Enligt 7 kap. 4 § sekretesslagen (1980:100), SekrL, gäller sekretess inom socialtjänsten för uppgift om enskilds personliga förhållanden om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller honom närstående lider men. Bestämmelsen innebär att socialtjänsten kan röja en sådan uppgift i princip endast med den enskildes samtycke. Enligt 14 kap. 2 § SekrL kan dock socialtjänsten till hälso- och sjukvården lämna ut vissa uppgifter om missbruk m.m. om det behövs för att den enskilde skall kunna få erforderlig vård. Någon motsvarande möjlighet att lämna ut uppgifter om personer med psykiska funktionshinder finns emellertid inte. Jag bortser i det här sammanhanget från sådana fall där det föreligger någon form av nödsituation som motiverar att en uppgift lämnas ut.

I förevarande fall har uppgiftslämnandet varit begränsat till att till hälso- och sjukvården översända de promemorior som polisen lämnade till förvaltningen. Som nämnden har anfört i sitt yttrande var detta rent formellt inte korrekt. Handläggaren kunde t.ex., efter att ha mottagit handlingarna i syfte att utröna om innehållet motiverade någon åtgärd från socialtjänstens sida, ha upplyst polisen om att den borde vända sig direkt till någon psykiatrisk enhet för att begära medverkan av psykiatrisk expertis i det akuta skedet.

Samarbetet mellan hälso- och sjukvård och socialtjänst är inte helt okomplicerat när det gäller personer med psykiska funktionshinder. Det är sannolikt så att gällande regler om sekretess inom hälso- och sjukvården respektive socialtjänsten inte sällan uppfattas som ett hinder när det gäller att utbyta nödvändig information om enskilda som kan vara i behov av åtgärder från någondera myndigheten. Jag kommer i min tillsynsverksamhet att ägna denna fråga särskilt intresse.

Principen om helhetssyn skall gälla vid handläggningen av ett ärende inom socialtjänsten

(Dnr 3882-1999)

I en anmälan till JO framförde S.J. klagomål mot socialförvaltningen i Lunds kommun angående handläggningen av frågor rörande hennes son A.J., född 1953. Sammanfattningsvis anförde S.J. följande. Socialförvaltningen behandlar A.J. som fullt frisk, trots kännedom om A.J:s problem och sjuk-

dom som han har haft sedan flera år tillbaka. Detta synsätt har bl.a. resulterat i att A.J. blev avhyst från sin bostad i februari 1999. Socialförvaltningen tog inte heller hand om honom vid avhysningen såsom tidigare hade utlovats. 2000/01:JO1

Socialnämnden i Lunds kommun anmodades att inkomma med utredning och yttrande över det som framfördes i S.J:s anmälan såvitt avsåg handläggningen fr.o.m. september 1997.

Socialnämndens i Lunds kommun IFO-utskott anförde huvudsakligen följande i ett remissvar.

Angående samarbetet med S:t Lars

A.J. blev inlagd på S:t Lars enligt LPT (lagen [1991:1128] om psykiatrisk tvångsvård, JO:s anm.) i början av mars -99. 990329 kontaktade kurator Birgitta Linddahl, S:t Lars, socialförvaltningen då A.J. var intresserad av att komma ifråga för en av socialförvaltningens stödbostäder. Tillsammans med S:t Lars hade socialförvaltningen bedrivit ett motivationsarbete för att förmå A.J. att acceptera en sådan boendeform. Redan tidigare när det blivit känt för socialförvaltningen att A.J. skulle kunna komma att bli vräkt, har han erbjudits att erhålla en stödbostad. Han tackade då nej till detta eftersom detta boende är förenat med kontakt med behandlingsassistent för kontinuerlig uppföljning.

En samverkansträff bokades med alla inblandade kring A.J. för att göra en behandlingsplanering. 990426 träffades läkare Ingvar Jönsson, kurator Birgitta Linddahl från S:t Lars, Lena Adolffsson, samordnare psykiatri/socialtjänst, 1:e socialsekreterare Inger Fröman och socialsekreterare Roger Dürnberger från socialförvaltningen, kurator Leif Öhlin från Rådgivningsbyrån i narkotikafrågor samt A.J. En inventering av A.J:s behov gjordes och därefter en planering för att samordna hans olika kontakter. Det beslutades att A.J. skulle ha kontinuerlig kontakt med Rådgivningsbyrån på grund av sitt missbruk. Hans behov av fortsatt medicinering skulle följas upp av läkaren vid S:t Lars. En ansökan om stödboende gjordes och socialförvaltningen skulle även hjälpa A.J. till ett tillfälligt boende i avvaktan på att en stödbostad skulle kunna bli tillgänglig. A.J. var nöjd med denna planering.

A.J. blev försöksutskrivnen 990501 efter eget önskemål, hans LPT gick ut 990707. Under den tiden ordnades ett hotellboende i Landskrona. 990715 flyttade A.J. till socialförvaltningens stödboende och han bor kvar där.

Angående handläggning av ekonomiskt bistånd

A.J. har erhållit ekonomiskt bistånd till sin försörjning sedan 1993. Han har varit arbetslös och i perioder även sjukskriven utan rätt till sjukpenning. Socialbidrag har beviljats månatligen efter inlämnad ansökan om fortsatt socialbidrag.

Efter det att A.J. varit omhändertagen enligt LPT i september 1997 önskade A.J. att bistånd till hyra skulle inbetalas direkt till hyresvärden LKF. Bistånd har därefter utgått varje månad under perioden september 1997 till och med oktober 1998. Något avslag på ansökan om ekonomiskt bistånd till hyreskostnad på grund av att han ej medverkat i planering kring vård har ej förekommit. A.J. ansökte inte om ekonomiskt bistånd under perioden november 1998–februari 1999. Han har varit väl förtrogen med de regler som gäller för ansökan om socialbidrag och att ansökan skall inlämnas varje månad. A.J. har även blivit informerad om möjligheten att få god man i det fall han anser sig ha stora svårigheter att klara av sin ekonomi men har ej ansett sig vara i behov av det.

I normalfallet utbetalas alltid biståndet till den enskilde. Endast i de fall biståndstagaren missköter sin ekonomi brukar socialnämnden, efter samråd med den enskilde, betala ut biståndet direkt till hyresvärd/fordringsägare. Då det saknades skäl att anta att A.J. inte skulle kunna betros med att sköta sina hyresbetalningar utbetalades fram till september 1997 socialbidrag i sin helhet till honom. Därefter har hyresbeloppet varje månad inbetalats direkt till hyresvärden i enlighet med sökandens önskemål. A.J. blev avhyst från sin bostad i februari 1999 på grund av störande beteende samt obetalda hyror för månaderna efter oktober 1998. ---

2000/01:JO1

A.J. har vid ett flertal tillfällen erbjudits hjälp med att sanera sin lägenhet men tackat nej då han sagt sig klara detta på egen hand och själv flyttat en del saker till goda vänners förråd. Han har även erbjudits kontakt med det specialteam inom socialförvaltningen som arbetar med de personer som behöver stöd i boendesituationen. Utöver samtalskontakt med den socialsekreterare som arbetar på en samverkanstjänst mellan socialtjänst och psykiatri har det ej varit möjligt att genom frivilliga insatser ge A.J. ytterligare stöd i samband med boendesituationen.

S.J. yttrade sig över remissvaret.

JO hade tillgång till A.J:s personakt.

Stf. JO Norell Söderblom anförde i ett beslut den 15 mars 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. Jag anser inte att det föreligger något sådant skäl.

Min granskning av ärendet föranleder vissa kommentarer angående handläggningen av frågan om ekonomiskt bistånd. Sådant bistånd hade utgått kontinuerligt till A.J. under tidsperioden september 1997–oktober 1998. Enligt remissvaret ansökte inte A.J. om ekonomiskt bistånd under tidsperioden november 1998–februari 1999. Av journalanteckningarna framgår vidare att en handläggare vid socialförvaltningens vuxensektion den 18 november 1998 upplyste att A.J. hade "blivit av med sin bostad" och att A.J. var intagen enligt LPT. Vidare framgår det att en kurator den 23 november 1998 lämnade information om att A.J. var intagen med stöd av LPT och att tvångsvården inte skulle komma att förlängas efter den 4 december 1998. Den 25 november 1998 inkom ett meddelande om uppsägning av A.J:s bostad.

När socialtjänstlagen (1980:620) infördes 1982 var helhetssyn ett av de centrala begreppen. Helhetssynen avsåg flera dimensioner, bl.a. att socialtjänsten skulle beakta den enskildes totala sociala situation. Det var också fråga om en helhetssyn i socialtjänstens arbetssätt. Specialisering skulle kunna förekomma under förutsättning att sådan inte ledde till att helhetssynen på olika problem försumrades. Stora förändringar av socialtjänstens organisation har emellertid skett efter det att socialtjänstlagen trädde i kraft. Dessa förändringar har inneburit såväl integrering som specialisering av socialtjänstens arbete. Oavsett vilken organisationsform som har valts kvarstår emellertid grundprincipen om en helhetssyn.

I förvarande fall är det uppenbarligen fråga om en person som under vissa perioder har bedömts lida av en allvarlig psykisk störning. Oavsett A.J:s tidigare inställning till hjälp från socialnämndens sida ålåg det socialför-

valtningen att aktivt försöka utreda om det var riktigt att A.J. inte avsåg att ansöka om bistånd till sin försörjning avseende tidsperioden november 1998–februari 1999. Det var självfallet viktigt att ta upp frågan om hyreskostnaden med A.J. Enligt min mening faller det sig naturligt om socialförvaltningen hade tagit kontakt med A.J. för att diskutera bistandsfrågan när handläggaren fick kännedom om att A.J. var intagen på sjukhus. Såvitt dokumentationen utvisar har A.J. i biståndshänseende behandlats som ett vanligt ”ekonomiärende”, trots förvaltningens kännedom om hans psykiska status och hans tidigare behov av bistånd för sin försörjning. Handläggningen måste i den delen anses stå i strid med principen om en helhetssyn på det sociala arbetet.

2000/01:JO1

Vad som i övrigt har framkommit angående handläggningen är inte av sådan beskaffenhet att det föranleder något uttalande eller någon vidare åtgärd från min sida.

Lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU) 2000/01:JO1

Efter att polisen till socialnämnden anmält att en yngling var misstänkt för tillgrepp av en moped beslutades att den unge skulle omhändertags 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

(Dnr 855-1998)

I en anmälan till JO klagade G.W. på Individ- och familjenämnden i Västerås kommun. Hon ifrågasatte ett beslut den 17 september 1997 att omhänderta hennes son T., född 1983, med stöd av 6 § LVU. Hon klagade även på att hon underrättades om beslutet först dagen efter omhändertagandet.

Efter remiss anförde Individ- och familjenämnden i Västerås kommun i ett yttrande till JO bl.a. följande.

1. T. blev omhändertagen jml LVU 970917. (G.W. har felaktigt uppgivit 97-10-17.) G.W. blir inte informerad om detta förrän dagen därpå på morgonen, 97-09-18. Anledningen till att vi inte kontaktade G.W. på kvällen 98-09-17 var att det var sent och att vi tidigare hade avtalat att träffa henne morgonen därpå. Detta handlande är från vår sida inte försvarbart. Vi skulle ha informerat G.W. och vi har bett om ursäkt och förklarat vårt handlande. T. bodde vid den tidpunkten hos sin pappa A.K. och han var informerad och införstådd med att T. denna dag blev omhändertagen.

2. G.W. anser att beslutet om att omhändertaga T. jml LVU var felaktigt. T. har varit inblandad i mycket kriminalitet bl a stulna cyklar, stulna mopeder, trippelåkning på moped, skadegörelse, stöld i skola, (T. blev vid ett tillfälle skadad i en mopedolycka då han körde in i en bil) inbrott i garage och tillgrepp av en go-cart som T. åkte omkring med tills bensinen tog slut. Hans uppväxt har präglats av social problematik, skolgången har fungerat dåligt, för närvarande går det inte alls att få T. till skolan osv. Han hade ett socialt nedbrytande beteende. När polisen kontaktade Individ och familj och uppgav att T. hade varit inblandad i en mopedstöld så beslutade ordförande i Individ- och familjenämnden att omedelbart omhändertaga honom jml § 6 LVU. Båda föräldrarna var införstådda med att om T. skulle vara inblandad i mer kriminalitet skulle vi vara tvungna att omhändertaga honom. T. var placerad i ett HVB-hem i Västerås under cirka två veckor. Senare visade det sig att T. var oskyldig till brottet. Länsrätten upphävde beslutet. I efterhand kan vi se en positiv effekt av beslutet. T. tycks ha upphört med all kriminalitet. Polisen har inte inkommit med några rapporter angående T. Beslutet att omhändertaga honom, trots att han inte hade blivit förhörd av polisen kan i efterhand anses felaktigt, men effekterna av omhändertagandet har varit bra. Vi tror att det blev en kraftfull markering för T. T:s pappa har berättat att när han och T. en gång pratade om omhändertagandet så tyckte de båda att det var bra det som hände.

G.W. gavs tillfälle att yttra sig över remissvaret.

JO hade vid beslutet tillgång till individ- och familjförvaltningens journal- 2000/01:JO1
anteckningar beträffande T. för den aktuella tiden.

Stf JO *Norell Söderblom* anförde i ett beslut den 17 november 1999 bl.a. följande.

Socialnämnden har särskilda skyldigheter när det gäller barn och ungdomar. Detta kommer till uttryck i bl.a. 12 § socialtjänstlagen (1980:620) där det sägs att socialnämnden med särskild uppmärksamhet skall följa utvecklingen hos barn och ungdom som visat tecken till en ogynnsam utveckling och 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.

Socialtjänstens insatser för barn och ungdomar bygger på frivillighet från de berördas sida. Under vissa förutsättningar kan det dock bli aktuellt med ett tvångsingripande. Regler härom finns i LVU. Där sägs bl.a. att vård skall beslutas om den unge utsätter sin hälsa eller utveckling för en påtaglig risk att skadas genom missbruk av beroendeframkallande medel, brottslig verksamhet eller något annat socialt nedbrytande beteende.

Beslut om vård enligt LVU fattas av länsrätten efter ansökan av socialnämnden. Socialnämnden får enligt 6 § LVU besluta att den som är under 20 år omedelbart skall omhändertas om det är sannolikt att den unge behöver beredas vård med stöd av LVU och rättsens beslut om vård inte kan avvaktas med hänsyn till bl.a. risken för den unges hälsa eller utveckling. Om socialnämndens beslut inte kan avvaktas, får nämndens ordförande eller någon annan ledamot som nämnden förordnat besluta om omhändertagande (6 § andra stycket LVU).

Med brottslig verksamhet i 3 § LVU avses inte rena bagatellförseelser och inte heller enstaka brott som inte är av allvarlig art. Det är först vid en brottslighet som ger uttryck för en sådan bristande anpassning till samhällslivet att det kan sägas föreligga ett vård- och behandlingsbehov som det kan bli fråga om att bereda den unge vård med stöd av LVU.

Beslutet att omhänderta T. utlöstes av en misstanke om att T. hade tillgripit en moped. Det visade sig senare att T. inte begått det brottet. Detta förhållande innebär emellertid inte att ingripandet nödvändigtvis var felaktigt. Ett omhändertagande enligt 6 § LVU förutsätter nämligen inte att det är utrett att den unge har begått brottet. Det är tillräckligt att det på goda grunder kan antas att vård enligt LVU är erforderlig.

Uppgiften att T. var misstänkt för brottet erhöll nämnden från en polis som synes ha varit väl förtrogen med T:s förhållanden. Ansvaret för att utreda om den unge har begått brott är inte en primär uppgift för en socialnämnd. Det ligger i sakens natur att nämnden måste kunna förlita sig på de professionella bedömningar som polis och åklagare gör i ett visst fall.

Vid ett samtal som förvaltningens handläggare hade med T. den 18 september 1997 förnekade T. att han hade tagit mopeden. T. lämnade då en redogörelse för vad han hade gjort när mopeden blev stulen och uppgav även att han hade alibi. De uppgifter som förvaltningen hade erhållit från polisen angav inte närmare vad misstanken mot T. grundade sig på. Ett omhändertagande enligt LVU är en ingripande åtgärd och det är självfallet

angeläget att nämndens bedömning av nödvändigheten av en sådan åtgärd grundas på en så tillfredsställande utredning som möjligt. Med hänsyn till T:s uppgifter borde handläggaren därför ha kontaktat polisen och tagit reda på de närmare grunderna för misstankarna mot T. Genom att okritiskt lägga polisens tidigare allmänna uppgifter till grund för sitt handlande har nämnden enligt min mening brustit i sitt ansvar för utredningen. 2000/01:JO1

I sitt yttrande har nämnden tagit på sig ansvaret för att G.W. underrättades om omhändertagandet först på morgonen den 18 september. Nämnden har anfört att underlåtenheten att informera G.W. om omhändertagandet redan den 17 september inte är försvarbar. Jag vill för egen del inte gå så långt i min kritik av nämnden. Några regler om när en vårdnadshavare skall underrättas om ett LVU-beslut finns inte. Det ligger dock i sakens natur att underrättelsen skall lämnas utan dröjsmål. Det finns utrymme för att i vissa fall beakta vid vilken tid på dygnet som omhändertagandet sker. Även andra förhållanden kan få inverka på bedömningen. Nämnden har i sitt yttrande redovisat varför underrättelsen om LVU-beslutet lämnades till G.W. först den 18 september. Såvitt framgår av utredningen skedde dock omhändertagandet inte så sent att det på grund därav var olämpligt att kontakta G.W.

Fråga om en socialnämnd ägt placera en flicka i nedre tonåren, som vårdades med stöd av 2 § LVU, i ett "eget boende"

(Dnr 1624-1998)

K.W. är ensam vårdnadshavare för D., född 1982. Genom en dom av Länsrätten i Skaraborgs län den 11 februari 1992 beslutades att D. skulle beredas vård enligt lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU).

K.W. och O.K. klagade i olika skrivelser till JO på Socialnämndens i Tidaholms kommun handläggning av ärendet rörande D. (JO:s dnr 2484-1996 och 2659-1996). I ett beslut den 27 april 1997 uttalade sig ställföreträdande JO Leif Ekberg med anledning av klagomålen.

Vid ärendenas slutliga beredning hos JO uppmärksammades att vissa tillkommande frågor behövde utredas ytterligare. Yttrande begärdes därför från Socialnämnden i Tidaholm rörande bl.a. D:s boende under vårdtiden.

Socialnämnden i Tidaholm anförde i ett remissvar bl.a. följande.

911128 fattar socialnämnden -- -- beslut jml 6 och 11 §§ LVU. 911202 fastställer länsrätten beslutet.

911213 placeras D. på Solsidans barnhem för vård och boende. Länsrätten fastställer 920211 ansökan om vård jml 1 § st 2 och 2 § LVU.

940818 beslutar socialnämndens arbetsutskott att med stöd av 11 § LVU placera D. i familjehem för stadigvarande vård och fostran.

940901 överklagar vårdnadshavaren socialnämndens beslut hos länsrätten.

--- Resultatet blir att D. 950102 placeras i familjehem.

2000/01:JO1

950503 återplaceras D. till Solsidan, då familjehemmet p.g.a. den press de utsätts för av vårdnadshavaren inte längre anser sig klara av att fullgöra uppdraget. D. bor sedan kvar på Solsidan till 970301. Under mellantiden 9505–9703 tas ett flertal beslut i socialnämndens arbetsutskott angående besöks- och umgängesförbud, samt vården i sin helhet. ---

970301 omplaceras D. till eget boende med personliga assistenter i hemkommunen. Anledningen till denna extra ordinära åtgärd från socialnämndens sida är att nämnden bedömer utsikten att familjehemsplacera D. som obefintlig med anledning av vårdnadshavarens inställning. D. är då 13 år fyllda och Solsidan har bara placeringar upp till 12 års ålder. Solsidan har låtit flickan vara kvar p g a de svåra omständigheterna, men klart sagt ifrån att placeringen måste upphöra snarast möjligt. Alternativa placeringar som diskuteras är annars institutionsplacering eller internatskola. Inget av detta motsvarar dock flickans behov av en god omvårdnad.

Intentionen från nämndens sida har hela tiden varit att en familjehemsplacering måste vara det lämpligaste. Uppdraget till tjänstemännen att möjliggöra en sådan placering kvarstår.

O.K. yttrade sig över remissvaret.

Föredraganden inhämtade per telefon kompletterande upplysningar från socialförvaltningen i Tidaholms kommun. Därvid framkom att D. sedan den 10 december 1998 var placerad i ett familjehem.

JO André anförde i ett beslut den 30 augusti 1999 följande.

Enligt 12 § socialtjänstlagen (1980:620), SoL, skall socialnämnden 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. Vård utanför det egna hemmet kan beredas på frivillig väg med stöd av SoL eller tvångsvis enligt LVU.

Vid vård enligt LVU bestämmer socialnämnden hur vården av den unge skall ordnas och var den unge skall vistas under vårdtiden (11 § LVU). Normalt ges vården i ett familjehem eller i ett hem för vård eller boende (HVB-hem). Placering i familjehem är i allmänhet den mest naturliga och lämpliga vårdformen för barn och ungdomar som omhändertagits eller beretts vård med stöd av LVU. I flertalet fall måste vård i familjehem anses vara bättre än vård i institution beroende på den nära anknytningen till vuxna föräldraersättare och den känslomässiga relation som uppstår mellan dem och barnet (se prop. 1979/80:1 s. 307).

Valet av vårdform måste alltid anpassas efter den unges behov. Det kan för kortare eller längre tid bli aktuellt med olika vårdformer. En tids vistelse på ett HVB-hem kan således leda till att ett bättre underlag ges för en bedömning av vilken typ av familjehem eller annan form av insats eller placering som ett barn kan behöva.

Även andra vårdformer än familjehem eller HVB-hem torde kunna komma i fråga om det anses påkallat med hänsyn till den unges behov. Att som i det aktuella fallet placera ett barn i de nedre tonåren i ett eget boende, i och för sig med regelbundet stöd av personliga assistenter, måste dock – som social-

nämnden anført i sitt remissvar – anses som en extraordinär åtgärd. Enligt 2000/01:JO1 min mening bör en sådan boendeform endast undantagsvis komma i fråga och då uteslutande med hänsyn till den unges särskilda behov.

Enligt remissvaret placerades D. i eget boende eftersom en placering i familjehem inte bedömdes som möjlig på grund av vårdnadshavarens inställning. Placeringen av D. synes således inte i första hand ha skett utifrån en bedömning av D:s egna behov. Detta är i och för sig inte tillfredsställande. Jag har dock förståelse för de problem som förelegat i detta fall och finner inte skäl att rikta någon kritik mot nämnden i denna del.

Placeringen av D. i eget boende var tänkt som en tillfällig lösning. Denna boendeform kom dock att gälla under förhållandevis lång tid, drygt ett år och nio månader. Det framgår inte helt klart med vilken intensitet som förvaltningen under denna tid bedrivit efterforskning efter ett nytt familjehem och det torde kunna ifrågasättas om inte förvaltningen borde ha varit mer aktiv i denna fråga. Eftersom D. numera är placerad i ett familjehem finner jag dock inte skäl att ytterligare uppehålla mig i saken.

Lagen om vård av missbrukare i vissa fall (LVM)

2000/01:JO1

Fråga om föreståndaren för ett LVM-hem haft rätt att omhänderta ett bankomat kort och en legitimationshandling från en person som vårdades vid hemmet

(Dnr 1138-1999)

A.G., som varit intagen för vård enligt lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall, LVM, klagade i en anmälan till JO på att institutionschefen vid Hornö LVM-hem, Owe Lundmark, beslagtagit hans bankomat kort och legitimation.

Anmälan remitterades till Statens institutionsstyrelse, SiS, för utredning och yttrande. I sitt remissvar, beslutat av generaldirektören Sture Korpi efter föredragning av chefsjuristen Sören Öman, anförde SiS bl.a. följande. (Remissvaret innefattade även yttrande i JO:s ärende 1323-1999 avseende en anmälan från T.J. i en liknande fråga).

Utredning

A.G. har varit intagen med stöd av LVM på Hornö LVM-hem vid flera tillfällen under de tre senaste åren.

Den 20 maj 1997 intogs han första gången på Hornö LVM-hem. Han överflyttades emellertid efter en kortare tid till Frösö behandlingshem, eftersom han bedömdes vara alltför bråkig för att kunna stanna på Hornö LVM-hem.

Den 5 augusti 1998 intogs han för andra gången på Hornö LVM-hem. Den 12 oktober samma år skedde överflyttning enligt 27 § LVM till Jälla behandlingshem, och den 12 november 1998 skrevs han ut från Hornö LVM-hem.

Den 14 december 1998 intogs han igen på Hornö LVM-hem med stöd av 13 § LVM. Det omedelbara omhändertagandet upphävdes emellertid den 17 december.

Redan den 31 december 1998 intogs han för fjärde gången på Hornö LVM-hem. Den 3 februari 1999 skedde överflyttning enligt 27 § till Jälla behandlingshem, men redan den 4 februari återkom han till Hornö LVM-hem. Den 1 mars 1999 avvek han, men återkom till Hornö LVM-hem senare samma dag och lämnade ett urinprov som vid analys visade spår av amfetamin. Han är alltjämt (1999-04-22) intagen på Hornö LVM-hem.

När det gäller perioden från och med den 31 december 1998 har A.G:s bankomat kort och legitimation omhändertagits med stöd av 31 § LVM vid varje tillfälle då han tagits in på Hornö LVM-hem. Bankomat kortet och legitimationen har återlämnats till A.G. vid de två tillfällen då han lämnade Hornö LVM-hem för placering enligt 27 § LVM på Jälla behandlingshem.

Institutionschefens bedömningar

Institutionschefen har vid varje tillfälle då A.G:s bankomat kort och legitimation omhändertagits gjort bedömningen att A.G:s innehav av dessa skulle vara till sådant men för vården och ordningen vid hemmet som avses i 31 § LVM. A.G. har ett dokumenterat destruktivt och impulsmässigt beteende. Vid den ena placeringen på Jälla behandlingshem, då han återfått bankomat kortet och legitimationen, avvek han nästan genast och återföll i missbruk. Om klienter på Hornö LVM-hem skulle få inneha föremål som

enkelt kan användas för att få kontanter, som i sin tur kan användas för flykt eller inköp av missbruksmedel, skulle det för det första befrämja sådana impulshandlingar som avvikning och återfall i missbruk, vilka är till men för vården och ordningen vid LVM-hemmet. Det skulle för det andra kunna leda till en ordningsstörande handel och köpslagan. 2000/01:JO1

Yttrande

Institutionschefen har omhändertagit bankomatkort och legitimation med stöd av 31 § LVM och gjort den bedömningen att A.G:s respektive T.J:s innehav av föremålen skulle vara till men för vården och ordningen vid hemmet. Enligt SiS mening kan man i 31 § LVM som regel finna stöd för att omhändertaga kontanter, annat än mindre summor, och sådana föremål som enkelt kan användas för att få kontanter samt sådana föremål som är särskilt användbara i samband med flykt. SiS kan inte se att institutionschefen saknat grund för ett omhändertagande av föremålen.

A.G. gavs tillfälle att kommentera remissvaret.

JO André anförde i ett beslut den 7 april 2000 följande.

Den som är intagen för vård enligt LVM är inte på grund av detta fråntagen sin rätt att själv förfoga över sin egendom. Inskränkningar i denna rätt kan emellertid göras av ordningsskäl och för att vården skall kunna genomföras. Enligt 31 § LVM får den som vårdas i ett LVM-hem inte inneha alkoholhaltiga drycker, narkotika, flyktiga lösningsmedel, sådana medel som avses i lagen (1991:1969) om förbud mot vissa dopningsmedel eller sådana varor som omfattas av lagen (1999:42) om förbud mot vissa hälsofarliga varor eller injektionssprutor, kanyler eller andra föremål som är särskilt ägnade att användas för missbruk av eller annan befattning med narkotika. Enligt samma bestämmelse får den intagne inte heller inneha något annat som kan vara till men för vården eller ordningen vid hemmet. Påträffas sådan egendom får den omhändertas. Av 32 § LVM följer att kroppsvisitering eller yttlig kroppsbesiktning får användas för att kontrollera att de intagna inte bär på sig något som de inte får inneha under vistelsen i LVM-hemmet.

De redovisade bestämmelserna i 31 och 32 §§ LVM gäller enligt 33 § LVM för alla som vårdas i ett LVM-hem, om det är nödvändigt för att genomföra vården och upprätta ordningen vid hemmet och regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, Statens institutionsstyrelse medger det. Detta innebär att även intagna som inte vårdas enligt LVM omfattas av bestämmelserna.

I 34 och 35 §§ LVM finns ytterligare bestämmelser om tvångsbefogenheter beträffande dem som vårdas i ett LVM-hem för särskilt noggrann tillsyn. I 34 § anges att den intagne får hindras att lämna hemmet och i övrigt underkastas den begränsning av rörelsefriheten som är nödvändig för att vården skall kunna genomföras. Av bestämmelsen följer vidare att hans rörelsefrihet får inskränkas när det behövs av hänsyn till andra intagnas eller personalens säkerhet. I 35 § LVM ges möjlighet att kontrollera försändelser till den intagne och omhändertaga egendom som inte får innehas enligt 31 § om sådan påträffas i en ankommande försändelse.

I förarbetena till 31 § LVM har angetts att med föremål som kan vara till men för vården eller ordningen vid hemmet avses företrädesvis vapen och tillhyggen som kan skada personalen eller andra intagna (prop. 1981/82:8 s. 93 f. och 1987/88:147 s. 107). JO har i tidigare beslut uttalat att även större penningssummor som innehas av de intagna kan omhändertas med stöd av 31 § LVM, när syftet med omhändertagandet varit bl.a. att förhindra utpressningssituationer samt för att undvika att droger förs in på anstalten, JO:s ämbetsberättelse 1995/96 s. 294 f.

2000/01:JO1

Regleringen av vilken egendom som får omhändertas från en patient som vårdas enligt lagen (1991:1129) om rättspsykiatrisk vård, LRV, är i huvudsak densamma som vid vård enligt LVM. Av 21 § lagen (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård jämförd med 8 § LRV framgår att en patient som är intagen på en rättspsykiatrisk vårdinrättning, utöver narkotika och liknande, inte får inneha annan egendom som kan skada honom själv eller någon annan eller vara till men för vården eller ordningen på avdelningen. Enligt vad JO tidigare uttalat kunde en patients innehav av en större summa pengar – 27 000 kr – menligt inverka på både vården och ordningen på vårdinrättningen, varför JO ansåg det rimligt att tolka begreppet annan egendom så att det även innefattar pengar (se JO:s ämbetsberättelse 1996/97 s. 301). Jag fann i ett beslut den 7 mars i år, dnr 2563-1999, inte anledning att inta någon annan ståndpunkt när det gällde ett omhändertagande av ett s.k. minutenkort. Förhållandena i det ärendet var sådana att kortinnehavaren missbrukade droger och det hade förekommit narkotika på avdelningen när denne vistades där. Det fanns vidare skäl att befara att patientens ”minutenkort” skulle kunna komma att överlämnas till annan patient på vårdinrättningen för uttag av pengar. På det aktuella kontot fanns 48 000 kr inestående. Sammantaget fanns en beaktansvärd risk att ”minutenkortet” skulle kunna vara till men för vården eller ordningen på samma sätt som innehav av en större summa pengar.

Enligt min mening bör samma synsätt i princip kunna anläggas när det gäller ”minutenkort” eller liknande kort som innehas av någon som är intagen för vård i ett LVM-hem. Det är i och för sig inte lika tydligt att innehavet av en legitimationshandling skulle kunna vara till men för vården eller ordningen vid hemmet. Det skall dock inte bortses från att även en sådan handling, genom att den t.ex. möjliggör uttag av medel i bank, representerar ett sådant värde att handlingen i detta sammanhang kan vara att jämställa med ett bankomatkort eller kontanter. Jag anser därför att det inte bör föreligga något hinder mot att omhänderta bankomatkort och identitetshandlingar med stöd av 31 § LVM när förutsättningarna för omhändertagande i övrigt är uppfyllda.

I remissvaret har anförts att omhändertagandet av A.G:s bankomatkort och legitimation grundats på en bedömning av att innehavet av föremålen skulle kunna vara till men för vården eller ordningen vid hemmet. Det har emellertid inte påståtts att bankomatkortet och/eller legitimationen i detta fall – inne på institutionen – utgjort något men för vården eller någon fara för ordningen där. Den yttersta anledningen till omhändertagandet av föremålen synes ha varit att avhålla A.G. från att avvika från LVM-hemmet.

Det kan naturligtvis ifrågasättas om ett omhändertagande av egendom, 2000/01:JO1 som sker i syfte att avhålla en intagen från att avvika, ryms inom stadgandet i 31 § LVM. Det inger av principiella skäl vissa betänkligheter att ge en bestämmelse om tvångsbefogenheter ett alltför vidsträckt tillämpningsområde. Jag anser dock att sambandet mellan risken för att en intagen avviker och det men för vården och ordningen på hemmet som ett avvikande eller ett planerat avvikande skulle kunna innebära är tillräckligt påtagligt för att 31 § LVM skall kunna tillämpas även i en sådan situation.

I förevarande fall får institutionschefen anses ha haft befogad anledning att anta att A.G:s innehav av såväl bankomatkortet som legitimationshandlingen kunnat vara till men för vården och ordningen vid hemmet. Omhändertagandet av handlingarna föranleder därför ingen kritik från min sida.

Handläggning

2000/01:JO1

En person erhöll av en socialnämnd bistånd mot återbetalnings-skyldighet 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

(Dnr 4205-1997)

U.G. studerade vid en högskola. Under sommaren 1997 hade hon erhållit ett feriearbete. Den första lönen skulle betalas ut den 25 juli 1997. I juni 1997 ansökte U.G. hos Socialnämnden i Gävle kommun om bistånd för juni och juli 1997.

I ett beslut den 9 juli 1997 avslog Socialnämnden i Gävle kommun (delegationsbeslut) ansökan om bistånd enligt 6 § socialtjänstlagen (1980:620), SoL, för juni månad eftersom U.G. hade inkomst. Däremot beviljades hon enligt 5 § SoL bistånd med 2 157 kr mot återbetalning. U.G. beviljades samma dag bistånd för juli månad 1997 med 5 434 kr (i beslutet angavs på grund av skrivfel att U.G. hade beviljats bistånd med 6 434 kr). Även det biståndet beviljades enligt 5 § SoL mot återbetalning.

I samband med att U.G. beviljades bistånd fick hon underteckna två handlingar som gav socialförvaltningen i Gävle kommun rätt att för hennes räkning "... utkvittera och uppbära mig tillkommande lön som utbetalas i augusti -97 med ...". Det belopp som socialförvaltningen skulle ha rätt att uppbära fylldes i av förvaltningen vid ett senare tillfälle.

Den 25 augusti 1997 betalade U.G:s arbetsgivare 8 454 kr till socialförvaltningen i Gävle kommun.

I en anmälan till JO klagade U.G. på hur Socialnämnden i Gävle kommun hade handlagt hennes biståndsärende. Hon ifrågasatte bl.a. om socialförvaltningen hade haft rätt att ändra i de fullmakter som hon hade skrivit under.

Anmälan remitterades till Socialnämnden i Gävle kommun för utredning och yttrande. Nämnden åberopade som sitt remissvar ett tjänsteutlåtande som upprättats av enhetschefen Wolther Planck. I utlåtandet anfördes bl.a. följande.

Under sommaren uppgick det utbetalda socialbidraget till 7.591 kr för juni och juli. En felräkning gjorde att beloppet skrevs in som 8.591 kr i akten, ett belopp som återkrävdes. Hennes arbetsgivare betalade in 8.454 kr, dvs 863 kr för mycket, till socialtjänsten. Efter påpekande från U. korrigerades detta med 863 kr + 103 kr i ränta som återbetalades under november -97.

När det gäller vuxna studerande så finns det en uttalad policy i propositionen 1979/80, dvs förarbetet till den nuvarande socialtjänstlagen. I denna uttrycks det ordagrant att "Grundregeln bör därför vara att socialbidrag inte skall ges till studerande som i övrigt är arbetsföra". Detta innebär i klartext att studerande under terminerna inte är berättigade till socialbidrag, utom i

speciella undantagsfall. Detta innebär också att det inte godtas att studerande med hänvisning till skulder som uppstått under studietiden ska ha socialbidrag för att betala dessa, om det inte finns väldigt speciella skäl. 2000/01:JO1

Då studiemedlen var avsedda att räcka till och med 7/6 så bokades studenterna in omkring detta datum.

När de kom på besök så gjordes en beräkning av deras ekonomi för vårterminen under den period som studiemedlen skulle täcka, samt en beräkning av hur stort socialbidrag som skulle utgå under sommarlovet.

Därefter har en beräkning av eventuella inkomster under sommarlovet gjorts. För de som hade arbete över sommaren och fick slutlön i slutet av augusti/september, så *begärdes återbetalning av utbetalt socialbidrag för den period de hade arbetsinkomst*, dvs om de hade en period av arbetslöshet så begärdes ingen återbetalning för denna tid. Om inte detta hade skett, så hade effekten blivit att de skulle uppbära både lön och socialbidrag för samma tidsperiod.

I samband med beviljandet av socialbidraget ombads de studerande att skriva på en fullmakt som socialtjänsten sände in till arbetsgivaren sedan det var känt hur mycket socialbidrag som utbetalats över sommaren. Detta innebär för de flesta att beloppet ej kunde preciseras i samband med att fullmakten skrevs ut, utan kompletterades när det var klart hur mycket som utbetalts i socialbidrag över sommaren. Alla som erhöll socialbidrag mot återbetalning fick en genomgång av hur socialbidraget beräknades över sommaren och visste att det socialbidrag de fick utbetalt skulle återbetalas. De hade alltså full information om hanteringen.

Skälet till att vi ber studerande att skriva en fullmakt är att den frivilliga återbetalningen av utgivet socialbidrag under tidigare år fungerat mycket dåligt.

Inför 1998 kommer rutinerna att ses över och den skriftliga dokumentationen görs tydligare så att sådana här situationer inte ska uppstå på nytt.

U.G. yttrade sig över vad socialnämnden hade anfört.

JO lånade in och granskade socialförvaltningens handlingar rörande U.G.

JO André anförde i ett beslut den 30 september 1999 följande såvitt avsåg utfyllnaden av fullmakten (i beslutet uttalade sig JO även om förutsättningarna för att utfärda en fullmakt avseende lön m.m.)

Reglerna om bistånd i socialtjänstlagen ändrades på flera väsentliga punkter den 1 januari 1998. Vid tiden för U.G:s ansökan om bistånd gällde bl.a. följande.

Den enskilde hade enligt 6 § SoL rätt till bistånd av socialnämnden för sin försörjning och livsföring i övrigt, om hans behov inte kunde tillgodoses på annat sätt. Socialnämnden hade dessutom möjlighet att ge ekonomiskt bistånd enligt 5 § SoL även om någon skyldighet att utge bistånd enligt 6 § SoL inte förelåg.

Ekonomisk hjälp som en enskild hade erhållit enligt 6 § SoL fick enligt 33 § första stycket SoL återkrävas endast om den hade lämnats som förskott på en förmån eller ersättning eller till den som var indragen i arbetskonflikt. Hade ekonomisk hjälp lämnats i annat fall än som avsågs i 6 § SoL fick socialnämnden återkräva hjälpen om den getts under villkor om återbetalning (33 § andra stycket SoL). Om den enskilde inte frivilligt återbetalade den erhållna hjälpen kunde socialnämnden väcka talan om ersättning (36 § SoL). En sådan talan förutsatte att den enskilde genom att återbetala hjälpen inte kunde antas bli ur stånd att klara sin försörjning eller sin dagliga livsföring i övrigt.

Hänvisningarna nedan till bestämmelser i socialtjänstlagen avser lagen i 2000/01:JO1 dess lydelse före den 1 januari 1998.

U.G:s ansökningar om bistånd enligt 6 § SoL avslogs därför att hon hade inkomst. Den inkomst som då åsyftades synes ha varit lönen för juni och juli. Vid ansökningstillfället saknade dock U.G. medel för sin försörjning. Hur handläggaren närmare har resonerat rörande U.G:s rätt till bistånd enligt 6 § SoL framgår inte av beslutet eller utredningen i övrigt. Om U.G. hade beviljats bistånd enligt 6 § SoL hade den hjälpen kunnat återkrävas av henne eftersom biståndet hade utgjort ett förskott på förmån eller annan ersättning (33 § första stycket SoL). U.G. erhöll emellertid bistånd enligt 5 § SoL med återbetalningsskyldighet. I praktiken var beslutet inte till någon nackdel för U.G. Det finns inte skäl för mig att ytterligare uppehålla mig vid saken.

I augusti aktualiserade socialnämnden sitt krav på återbetalning av biståndet för månaderna juni och juli. Förvaltningen sände då till U.G:s arbetsgivare den fullmakt som U.G. hade utfärdat. Handläggaren vid socialförvaltningen hade då fyllt i det belopp, 8 591 kr, som förvaltningen önskade uppbära. Beloppet översteg augustilönen.

Beloppet i den fullmakt som förvaltningen sände till U.G:s arbetsgivare hade skrivits dit av förvaltningens handläggare i efterhand när det var klart hur mycket bistånd som förvaltningen hade betalat ut till U.G.

En fullmakt, som ger socialförvaltningen rätt att för en enskilds räkning uppbära lön som utbetalas av dennes arbetsgivare, tjänar som ett bevismedel för vad parterna har kommit överens om. Den ligger också till grund för arbetsgivarens beslut att betala ut lönen till socialförvaltningen i stället för till arbetstagaren. Handlingen utgör vad som i rättsliga sammanhang benämns en urkund. En urkund får inte utan vidare ändras. Här kan erinras om bestämmelsen i 14 kap. 1 § brottsbalken.

Att ändra eller lägga till en uppgift i en urkund kan i och för sig ske om alla berörda samtycker. Något samtycke till att göra ett tillägg i den aktuella fullmakten inhämtades inte från U.G. när fullmakten sändes till arbetsgivaren. Däremot får det anses ha varit underförstått mellan U.G. och förvaltningen att beloppet skulle fyllas i av förvaltningen i efterhand. Handläggaren torde därför ha ansett sig ha haft U.G:s samtycke till sitt handlande. I fullmakten angavs ett för högt belopp. Det berodde dock uppenbarligen på ett misstag från förvaltningens sida. I journalanteckningarna fanns nämligen en felaktig uppgift om vilket bistånd som U.G. hade erhållit. Mot bakgrund av det anförda saknas det skäl att väcka fråga om något straffrättsligt ansvar (jfr bl.a. Beckman m.fl., Kommentar till Brottsbalken II, 6 uppl. s. 93). Detta innebär dock inte att förvaltningens hantering av fullmakten är godtagbar.

När bistånd har beviljats mot återbetalning har det enligt remissvaret varit en del av förvaltningens rutiner att låta hjälptagaren underteckna en fullmakt där beloppet fyllts i först vid ett senare tillfälle. Förfarandet riskerar leda till uppenbara problem att senare avgöra vad parterna kan ha kommit överens om. Värdet av en fullmakt som bevismedel är förfelat om förvaltningen har förbehållit sig rätt att göra tillägg i den. Det finns inte något som hindrar att

förvaltningen erhåller flera fullmakter från den enskilde, t.ex. en fullmakt för varje tillfälle då bistånd har utgivits mot återbetalningsskyldighet. Det finns därför inte ens i praktiskt hänseende något skäl för den rutin som förvaltningen har tillämpat. I detta sammanhang vill jag även peka på att handläggaren på grund av ett fel i journalanteckningarna fyllde i ett för högt belopp i fullmakten. Detta fel hade sannolikt inte uppstått om U.G. hade fått medverka när beloppet angavs i fullmakten.

2000/01:JO1

Av journalanteckningarna eller akten i övrigt framgår inte vilken överenskommelse som förvaltningen hade träffat med U.G. om återbetalningen av biståndet eller vilken information som hade lämnats till U.G. om återbetalningen i samband med att hon beviljades bistånd. Det hade varit av värde om journalanteckningarna tydligare hade återgett de diskussioner som förts med U.G. Detta hade underlättat en granskning av ärendet men skulle framför allt sannolikt ha minskat risken för missförstånd mellan förvaltningen och U.G. Nämnden har i sitt yttrande utlovat att förbättra dokumentationen i sin ärendehantering. Jag lämnar därför frågan.

Fråga om rätt till partsinsyn under handläggningen av en vårdnadsutredning

(Dnr 1523-1998)

Hasse R. och hans tidigare hustru Lena R. har tillsammans barnen S., född 1986, och P., född 1988. Efter äktenskapsskillnad år 1991 hade föräldrarna till en början gemensam vårdnad om barnen. Under år 1993 väckte Hasse R. vid Stockholms tingsrätt talan om att han ensam skulle anförtros vårdnaden om barnen. I ett interimistiskt beslut den 4 november 1993 förordnade tingsrätten att Hasse R. ensam skulle ha vårdnaden om S. och P. Tingsrätten uppdrog samtidigt åt Socialnämnden i Stockholms kommun att företa en vårdnadsutredning beträffande barnen. Till utredare utsågs en tjänsteman vid familjerättsbyrån i kommunen.

Under den tid då arbetet med vårdnadsutredningen pågick genomförde Sociala distriktsnämnden 16 i Stockholms kommun en s.k. barnavårdsutredning rörande barnens förhållanden. Barnen vistades under utredningen en tid vid Geneta barnhem. Där gjordes bl.a. en bedömning av om barnen varit utsatta för sexuella övergrepp. I ett utlåtande från barnhemmet den 15 december 1994 (nedan kallad Geneta-utredningen) fann utredarna vid barnhemmet inte skäl anta att barnen varit utsatta för något övergrepp. Sociala distriktsnämnden avslutade barnavårdsutredningen den 9 juni 1995. Vad som kommit fram under utredningen föranledde inte någon åtgärd från nämndens sida.

Vårdnadsutredningen blev klar den 13 maj 1996 och kom in till tingsrätten den 31 maj samma år. Till utredningen fogades bl.a. Geneta-utredningen. Vårdnadsutredaren hade dessförinnan lämnat en kopia av Geneta-utredningen till Lena R.

I en anmälan som kom in till JO den 27 augusti 1997 ifrågasatte Hasse R. om vårdnadsutredaren brutit sekretessen genom att lämna ut Geneta-utredningen till Lena R. I ärendet inhämtades att en utredning om saken

pågick vid Länsstyrelsen i Stockholms län. JO fann därför inte skäl inleda någon egen utredning (beslut den 8 september 1997, JO:s dnr 3226-1997). 2000/01:JO1

Länsstyrelsen i Stockholms län meddelade beslut i sitt ärende den 16 december 1997. I beslutet behandlade länsstyrelsen klagomål från Hasse R. mot hur handläggaren hade bedrivit vårdnadsutredningen och mot att utredningen förhalats samt mot utlämnandet av Geneta-utredningen till Lena R. När det gällde utlämnandet av Geneta-utredningen ansåg länsstyrelsen inte att uppgifterna i den utredningen var sådana att de hade kunnat undanhållas modern som part i vårdnadsutredningen. Länsstyrelsens bedömning grundades på reglerna i 16 § förvaltningslagen (1986:223), FL, och 14 kap. 5 § sekretesslagen (1980:100), SekrL.

Efter det att länsstyrelsen fattat sitt beslut hemställde Hasse R. i en anmälan till JO att JO skulle utreda om Länsstyrelsen i Stockholms län hanterat hans anmälan mot Familjerättsbyrån i Stockholm på ett riktigt sätt. I sin anmälan tog Hasse R. upp frågan om utlämnandet av Geneta-utredningen till Lena R.

Vad Hasse R. anförde i sin anmälan föranledde JO att närmare utreda om Lena R. hade haft rätt till s.k. partsinsyn enligt 16 § FL såvitt gällde Geneta-utredningen. JO inhämtade därför Länsstyrelsens i Stockholms län beslut den 16 december 1997. I beslutet anförde länsstyrelsen, såvitt nu är av intresse, följande.

Partsbegreppet

Det kan vara viktigt att reda ut de skilda partsbegreppen som gäller socialdistriktets utredning efter anmälan om sexuella övergrepp respektive familjerättens utredning i vårdnadsfrågan.

När det gäller socialtjänstens utredning görs den enligt 50 § socialtjänstlagen. Det är barnens förhållanden hos Er som vårdnadshavare som utreds. Ni är part i egenskap av vårdnadshavare till barnen. Modern är inte vårdnadshavare och berörs inte annat än som eventuell uppgiftslämnare. Hon är därför inte part och har inte rätt att ta del av material i ärendet.

I vårdnadsutredningen däremot är Ni båda parter. Ni berörs på samma juridiska villkor av den konflikt som skall avgöras i vårdnadsfrågan. Därav följer att Ni båda skall ha tillgång till det material som kommer att ingå i beslutsunderlaget för vårdnadsutredningen.

Saken

Under vårdnadsutredningen gjordes en utredning av barnen på Geneta barnhem i Södertälje. Utredningen var en del i den barnavårdsutredning som gjordes av dåvarande socialdistrikt 16 i Stockholm efter anmälan om eventuella sexuella övergrepp.

Ni hade tydligt uttalat att Ni som vårdnadshavare motsatte Er att modern tog del av Genetas utredning.

Länsstyrelsen anser det rimligt att vårdnadsutredaren önskade ta del av Genetas utredning om barnen, som fanns på socialdistriktet. Det fanns anledning tro att dess innehåll kunde ha betydelse för utredningen i vårdnadsfrågan.

Vårdnadsutredaren har rätt att begära in och få del av det material som finns i den egna myndigheten, d.v.s. dåvarande sociala distriktsnämnden 16 i Stockholms stad.

2000/01:JO1

I och med att Genetautredningen inkommit till handläggaren på familjerätten och tillförts vårdnadsärendet har barnens mor, som part i vårdnadsutredningen, tillgång till dessa handlingar liksom till annat material som ingick i ärendet.

I 16 § förvaltningslagen (FL) stadgas att part har rätt att ta del av alla uppgifter som tillförts ärendet med de begränsningar som är reglerade i 14 kap. 5 § SekrL. Huvudregeln är alltså att sekretessen får vika för parts rätt att ta del av material i ett ärende. I 14 kap. 5 § SekrL regleras undantagen. Där står att undantag kan göras om ”det av hänsyn till allmänt eller enskilt intresse är av synnerlig vikt att sekretessbelagd uppgift i materialet inte röjs”.

I Socialstyrelsens allmänna råd om handläggning och dokumentation 1994:3 (sid. 32) poängteras att det krävs mycket tungt vägande skäl för att principen om parts rätt till insyn skall stå tillbaka. Som exempel nämns att anmälare eller uppgiftslämnare i en utredning kan behöva skyddas och inte lämnas ut med namn om det föreligger risk för våld (7 kap 6 § SekrL).

Uppgifterna i Genetas utredning, som tillförts vårdnadsutredningen, kan inte anses vara av den art att de kan undanhållas modern som part i vårdnadsutredningen.

Länsstyrelsen finner inte anledning att rikta kritik mot familjerätten i Stockholm när det gäller hanteringen av de sekretessbelagda uppgifterna i utredningen från Geneta barnhem.

Därefter inhämtades ett yttrande från Länsstyrelsen i Stockholms län. I remissen till länsstyrelsen angavs att länsstyrelsen skulle utveckla sin ståndpunkt när det gällde vissa frågor rörande partsinsynen enligt 16 § FL. I sitt yttrande anförde länsstyrelsen följande.

Den mest centrala frågan i Hasse R:s klagomål till Länsstyrelsen var om modern, Lena R., under vårdnadsutredningens gång fått del av sekretessbelagda uppgifter som hon inte haft rätt att få.

Familjerättsbyrån upplyste i sitt yttrande till Länsstyrelsen att modern under vårdnadsutredningen ansetts vara part och därför haft rätt att ta del av material som tillförts vårdnadsärendet. Både fadern och modern bereddes tillfälle att ta del av och yttra sig över den färdigställda vårdnadsutredningen med alla bilagor innan den gavs in till tingsrätten.

När det gäller frågan om en vårdnads- eller umgängesutredning bör kommuniceras med parterna enligt bestämmelserna i 17 § förvaltningslagen (1986:223) har JO i ett beslut den 30 juli 1993 uttalat följande.

”Uppenbarligen utgör utredningen underlag för den myndighetsutövning som domstolen utövar mot den enskilde i vårdnads- eller umgängesålet. Den som är part i ett vårdnads- eller umgängesärende vid allmän domstol berörs alltså så nära av en utredning att han bör äga rätt att få del av och yttra sig över utredningen, innan den inges till domstolen. Därtill kommer att en sådan kommunikation är ägnad att öka förutsättningarna för en objektiv utredning. Det räcker inte att parten kan komma med sina invändningar inför domstolen. Han har rätt att kräva skäligt rådrum för att anlägga synpunkter på utredningen. Min uppfattning är således att en vårdnads- eller umgängesutredning alltid bör kommuniceras med parterna innan den inges till domstolen, och detta alldeles oavsett om den innehåller ett ställningstagande i sakfrågan. (JO 1994/95 sid 363)”

Enligt 16 § förvaltningslagen har part rätt att – – – med viss begränsning – – – få ta del av uppgifter som tillförts ett ärende om detta avser myndighetsutövning mot någon enskild. När det gäller frågan om även denna bestämmelse måste anses tillämplig hos socialnämnd i ärenden om vårdnads- eller umgängesutredning kan anföras följande.

16 och 17 §§ förvaltningslagen rör olika aspekter av en grundläggande garanti för den enskildes rättssäkerhet, den att en part ska ha tillgång till det

material som en myndighet avser att grunda sitt avgörande på för att han ska kunna bemöta påståenden och eventuellt komplettera utredningen. Partsbegreppet uttrycks i bägge paragraferna med orden "sökande, klagande eller annan part". Bägge bestämmelserna gäller vidare ärende som avser myndighetsutövning mot någon enskild. 2000/01:JO1

När det gäller vilka uppgifter som omfattas av bestämmelserna i de båda paragraferna skiljer sig dessa enligt Länsstyrelsens bedömning inte i vårdnads- och umgängesärenden på något avgörande sätt. Visserligen kan sägas att kommunikationsskyldigheten endast gäller förslaget till vårdnads- eller umgängesutredning medan insynsrätten även kan omfatta material som inte tagits med i utredningen men som finns i ärendets akt. Med hänsyn till den restriktivitet som rekommenderas i fråga om att ta in referenser i ifrågavarande utredningar och att uppgifter i en utredning aldrig bör inhämtas bakom ryggen på den enskilde, anser Länsstyrelsen att det torde vara liten risk för att det i akten finns uppgifter om enskilds personliga förhållanden som saknar relevans i utredningen men som part ändå kan ha rätt att ta del av.

Länsstyrelsen kan inte finna annat än att stadgandena i de båda paragraferna är lika viktiga för den enskildes rättsskydd. Mot bakgrund härav anser Länsstyrelsen att de ur rättssäkerhetssynpunkt tungt vägande skäl, som JO anfört till stöd för sin uppfattning att bestämmelserna i 17 § förvaltningslagen ska tillämpas i vårdnads- och umgängesutredningar, har bärkraft även när det gäller den insynsrätt som tillförsäkras part i 16 § förvaltningslagen.

Sammanfattningsvis anser Länsstyrelsen att en vårdnadsutredning utgör myndighetsutövning mot enskild och att bestämmelserna om partsinsyn i 16 § förvaltningslagen därför skall tillämpas i vårdnads- och umgängesärenden hos socialnämnden.

Vad slutligen gäller frågan om den s k Geneta-utredningen tillförts vårdnadsutredningen kan konstateras att den fogats som bilaga till denna och således utgör en del av denna. Geneta-utredningen berör till stor del relationerna mellan föräldrarna och barnen. Länsstyrelsen anser att ett sådant utredningsmaterial har självklar relevans i en vårdnadsutredning och måste redovisas för tingsrätten.

Hasse R. yttrade sig över länsstyrelsens remissvar.

JO André anförde i ett beslut den 18 februari 2000 följande.

Hasse R. har i sin anmälan och i sitt yttrande över länsstyrelsens remissvar tagit upp flera frågor som rör socialförvaltningens agerande i samband med konflikten mellan honom och Lena R. Förhållandena har i väsentliga hänseenden inträffat mer än två år före det att anmälan kom in till JO. JO skall enligt de regler som gäller för JO:s verksamhet som regel inte utreda förhållanden som ligger så långt tillbaka i tiden. Jag har inte funnit skäl att frångå huvudregeln. När det gäller innehållet i vårdnadsutredningen, som Hasse R. anser delvis vara partisk, vill jag påpeka att en domstol självständigt skall avgöra vilket värde som skall tillmätas innehållet i utredningen. En part som anser att det finns fel eller brister i utredningen har möjlighet att anföra detta under rättegången. Domstolen har möjlighet att förordna om att vårdnadsutredningen skall kompletteras. JO brukar som regel inte ta upp frågor som rör innehållet i en sådan utredning.

Min granskning har inriktats på olika frågor som uppkommit med anledning av utlämnandet av Geneta-utredningen till Lena R.

I tryckfrihetsförordningen finns grundläggande regler om rätten att ta del av allmänna handlingar. Rätten att ta del av sådana handlingar begränsas emellertid av bestämmelser i sekretesslagen (1980:100), SekrL. Uppgift för

vilken sekretess gäller får inte röjas för enskild i andra fall än som anges i 2000/01:JO1 sekretesslagen eller i lag eller förordning till vilken sekretesslagen hänvisar. Sekretessen innebär även att en uppgift som omfattas av sekretess hos en myndighet inte utan vidare kan röjas för en annan myndighet (jfr bl.a. 1 kap. 5 § och 14 kap. 1–3 §§ SekrL).

Inom socialtjänsten gäller enligt 7 kap. 4 § SekrL sekretess för uppgift om enskilds personliga förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon honom närstående lider men. Av bestämmelsen framgår att vissa uppgifter undantas från sekretessen men de undantagen saknar intresse här. Enligt 14 kap. 4 § första stycket SekrL gäller sekretess till skydd för en enskild som regel inte i förhållande till den enskilde själv och kan i övrigt helt eller delvis efterges av denne. En vårdnadshavare kan med vissa undantag i allmänhet förfoga över den sekretess som gäller för uppgifter om en underårig (14 kap. 4 § andra stycket SekrL). Däremot gäller i princip sekretess för uppgifter inom socialtjänsten om ett barn gentemot en förälder som inte har del i vårdnaden.

Geneta-utredningen hade utförts i ett s.k. barnavårdsärende hos Sociala distriktsnämnden 16 i Stockholms kommun. Utredningen omfattades hos distriktsnämnden av sekretess enligt 7 kap. 4 § SekrL. Nämnden har därför inte utan vidare kunnat lämna ut utredningen till någon enskild eller någon annan myndighet med mindre barnens vårdnadshavare, Hasse R., lämnat sitt samtycke. Däremot har Lena R. i princip inte haft rätt att få ta del av Geneta-utredningen sedd för sig eftersom hon inte var vårdnadshavare.

En barnavårdsutredning är normalt av intresse för den som utför en vårdnadsutredning. Det framstår som naturligt att vårdnadsutredaren önskade ta del av den utredning som hade utförts vid sociala distriktsnämnden rörande Hasse R:s och Lena R:s barn. Om en barnavårdsutredning har utförts vid en annan myndighet än den som handlägger utredningen rörande vårdnaden om ett barn utgör den s.k. socialtjänstsekretessen hinder mot att lämna ut barnavårdsutredningen eller en uppgift ur den till vårdnadsutredaren. Härvid skall framhållas att två sociala distriktsnämnder i en kommun är att betrakta som självständiga myndigheter. Jag kan i denna del hänvisa till mitt beslut den 3 november 1999, JO:s dnr 2569-1998. Problemet torde dock som regel lösas genom att vårdnadshavaren samtycker till att barnavårdsutredningen lämnas ut till den som utreder vårdnadsfrågan.

I förevarande fall var det Sociala distriktsnämnden 16 i Stockholms kommun som hade ansvaret för vårdnadsutredningen. Till utredare hade utsetts en tjänsteman vid Familjerättsbyrån i Stockholms kommun. Familjerättsbyrån var en central kommunal enhet under Resursnämnden i Stockholms kommun. Utredaren har vid sitt uppdrag att utföra vårdnadsutredningen dock varit knuten till socialdistrikt 16. Mellan tjänstemän eller olika enheter inom en socialförvaltning gäller som regel inte sekretess (se bl.a. JO:s ämbetsberättelse 1983/84 s. 245). Det har därför inte förelegat något hinder mot att vårdnadsutredaren fick ta del av handlingarna i nämndens barnavårdsutredning, bl.a. Geneta-utredningen.

Geneta-utredningen kom att bli en del av det material som låg till grund för vårdnadsutredningen. Den fråga som nu uppkommer är därför om vårdnadsutredaren, inom ramen för vårdnadsutredningen, har kunnat lämna en kopia

av Geneta-utredningen till Lena R. Härvid vill jag först anmärka att det av utredningen i ärendet hos JO inte klart framgår vad som föregick utlämnandet. På grund av de svårigheter det sannolikt skulle möta att i efterhand klarlägga saken har jag inte funnit skäl att fortsätta utredningen i den delen. 2000/01:JO1

När man bedömer om vårdnadsutredaren haft rätt att lämna ut utredningen till Lena R. är det som länsstyrelsen anfört i sitt tillsynsbeslut i första hand 16 § FL och 14 kap. 5 § första stycket SekrL som är av intresse. I bestämmelserna sägs följande.

16 § FL

En sökande, klagande eller annan part har rätt att ta del av det som har tillförts ärendet, om detta avser myndighetsutövning mot någon enskild. Rätten att ta del av uppgifter gäller med de begränsningar som följer av 14 kap. 5 § sekretesslagen (1980:100).

14 kap. 5 § första stycket SekrL

Sekretess hindrar inte att sökande, klagande eller annan part i mål eller ärende hos domstol eller annan myndighet tar del av handling eller annat material i målet eller ärendet. Handling eller annat material får dock inte lämnas ut, i den mån det av hänsyn till allmänt eller enskilt intresse är av synnerlig vikt att sekretessbelagd uppgift i materialet inte röjs. I sådana fall skall myndigheten på annat sätt lämna parten upplysning om vad materialet innehåller, i den mån det behövs för att han skall kunna ta till vara sin rätt och det kan ske utan allvarlig skada för det intresse som sekretessen skall skydda.

Den nu gällande förvaltningslagen trädde i kraft den 1 januari 1987. Genom lagen upphävdes förvaltningslagen (1971:290). 16 § FL motsvarades i den äldre lagen av 14 §. Om bakgrunden till införandet av en regel om partsinsyn kan jag hänvisa till vad föredragande statsrådet anförde i proposition 1971:30 s. 440 f.

Som framgår av 16 § FL förutsätter rätten till insyn enligt bestämmelsen att ärendet avser myndighetsutövning. Myndighetsutövning utgör vad som brukar betecknas som ett uttryck för samhällets maktbefogenheter i förhållande till medborgarna. Till myndighetsutövning hör först och främst sådan offentlig verksamhet, varigenom en myndighet ensidigt bestämmer om enskildas skyldigheter och ingrepp i enskildas frihet eller egendom. Under myndighetsutövning faller även åtskilliga gynnande beslut.

En domstols handläggning av ett ärende eller ett mål angående vårdnad om barn och domstolens avgörande i frågan hör till vad som avses med myndighetsutövning. En vårdnadsutredning innefattar inte något beslut rörande en enskilds rättsliga ställning. Den innehåller i princip endast en redovisning av omständigheter som vårdnadsutredaren anser att domstolen bör ha kännedom om när den tar ställning i vårdnadsfrågan. Det torde stå klart att en sådan utredning inte i sig utgör myndighetsutövning. En part kan därför inte med stöd av 16 § FL åberopa en rätt att hos socialnämnden få ta del av vad som kommer fram under utredningsarbetet.

Efter tillkomsten av den tidigare förvaltningslagen utvecklades hos socialnämnderna en praxis enligt vilken förvaltningslagens bestämmelser om

insyn och kommunikation kom att tillämpas i bl.a. sådana ärenden då nämnden skulle avge ett yttrande till en annan myndighet (SOU 1977:40 s. 606). Denna praxis lagfästes vid tillkomsten av socialtjänstlagen (1980:620), SoL. I 54 § tredje stycket SoL intogs sålunda en bestämmelse som innebar att motsvarigheten till de nu gällande bestämmelserna i 16 och 17 §§ FL skulle tillämpas när det var fråga om en ansökan eller ett yttrande till en annan myndighet i ett mål eller ärende som rör myndighetsutövning mot enskild hos denna. Bestämmelsen i 54 § SoL innebar bl.a. en lagstadgad skyldighet för en socialnämnd att bereda den som berördes av en utredning i t.ex. ett vårdnadsärende vid allmän domstol tillfälle att yttra sig över utredningen och nämndens förslag till yttrande, innan dessa lämnades till domstolen (prop. 1979/80:1 del A s. 566).

2000/01:JO1

Den 1 april 1991 ändrades reglerna om vårdnads- och umgängesrättsutredningar i föräldrabalken. Ändringen innebar bl.a. att en socialnämnd inte längre skulle höras eller beredas tillfälle att yttra sig i en vårdnadsfråga. Innan rätten avgör ett sådant mål skall dock socialnämnden ges tillfälle att lämna upplysningar. Om nämnden har tillgång till upplysningar som kan vara av betydelse för frågans bedömning är nämnden skyldig att lämna rätten sådana upplysningar. Om det behövs ytterligare utredning får rätten uppdra åt socialnämnden eller något annat organ att utse någon att verkställa den (6 kap. 19 § föräldrabalken).

Ändringen i föräldrabalken av reglerna om vårdnads- och umgängesrättsutredningar syftade till att påskynda handläggningen av utredningarna genom bl.a. att utredningen inte skulle behöva behandlas av den politiskt sammansatta socialnämnden. En konsekvens av ändringen blev dock att en vårdnadsutredning inte längre utgör ett yttrande av en *socialnämnd*. Någon skyldighet för socialnämnden att enligt 54 § tredje stycket SoL kommunicera utredningen enligt 17 § FL förelåg därför inte längre.

I ett beslut som refererats i JO:s ämbetsberättelse 1994/95 s. 363 f. anförde JO Gunnel Norell Söderblom att den som är part vid allmän domstol i ett mål rörande vårdnad om eller umgänge med barn berörs så nära av en vårdnads- eller umgängesrättsutredning att han bör äga rätt att få ta del av och yttra sig över den innan utredningen ges in till domstolen. Hon framhöll därför att en sådan utredning alltid bör kommuniceras med parterna och detta alldeles oberoende av om den innehöll ett ställningstagande i sakfrågan (länsstyrelsen har i sitt yttrande till JO återgett ett utdrag ur beslutet). Att en vårdnadsutredning bör kommuniceras med parterna innan den ges in till domstolen har kommit till uttryck i flera senare JO-beslut.

De överväganden som JO Gunnel Norell Söderblom gjorde beträffande frågan om kommunikation av en vårdnadsutredning gör sig i allt väsentligt gällande även när det gäller rätten till insyn i det pågående arbetet med en vårdnadsutredning. Principen om en sådan rätt och skyldigheten att kommunicera en vårdnadsutredning har vunnit allmän acceptans i den praktiska rättstillämpningen redan före tillkomsten av socialtjänstlagen. Såvitt framgår av förarbetena till ändringen år 1991 i föräldrabalken syftade de nya bestämmelserna om vårdnadsutredning m.m. inte till att begränsa partsinsynen. Enligt min mening bör därför den som berörs av en vårdnadsutredning ha rätt

till insyn i det material som ligger till grund för utredningen på samma sätt som gällde före lagändringen. 2000/01:JO1

Jag anser således att det inte har funnits något hinder mot att, inom ramen för vårdnadsutredningen, lämna ut Geneta-utredningen till Lena R, såvida det inte av hänsyn till något allmänt eller enskilt intresse varit av synnerlig vikt att sekretessbelagd uppgift i materialet inte röjdes (14 kap. 5 § första stycket SekrL). Som länsstyrelsen anför i sitt tillsynsbeslut tar undantaget sikte på bl.a. om utlämnandet av en uppgift skulle innebära t.ex. risk för våld mot den som lämnat en uppgift till socialnämnden. Det har inte påståtts att det fanns någon sådan risk i det aktuella fallet. Inte heller i övrigt har det kommit fram något som ger vid handen att det av hänsyn till något annat allmänt eller enskilt intresse var av synnerlig vikt att Lena R. inte fick ta del av utredningen i sin helhet.

Sammanfattningsvis har jag alltså kommit till samma slutsats som länsstyrelsen, låt vara att de rättsliga överväganden som ligger till grund för mitt ställningstagande är delvis andra än de som länsstyrelsen gett uttryck för. Någon anledning att rikta kritik mot sociala distriktsnämnden eller länsstyrelsen finns följaktligen inte.

En utredning som ingår i ett barnavårdsärende innehåller inte sällan uppgifter som är känsliga för både vårdnadshavaren och barnen samt ibland även för andra personer. Jag vill därför peka på bestämmelsen i 14 kap. 10 § första stycket 1 SekrL. Där anges att en myndighet får uppställa förbehåll som inskränker enskild mottagares rätt att lämna uppgift vidare när myndigheten enligt 14 kap. 5 § SekrL lämnat ut en sekretessbelagd uppgift till en part. Såvitt kommit fram i ärendet tycks något sådant förbehåll inte ha uppställts när vårdnadsutredaren lämnade ut Geneta-utredningen till Lena R. Utredningen här ger i och för sig inte belägg för att Lena R. har använt Geneta-utredningen till skada för Hasse R. och barnen eller att utredaren hade anledning befara att Lena R. skulle göra så. Jag har därför inte funnit skäl att fortsätta utredningen i denna del. Däremot vill jag rent allmänt framhålla att när man inom socialtjänsten med stöd av 14 kap. 5 § SekrL lämnar ut en utredning som innehåller känsliga uppgifter om någon annan än parten själv, det ofta finns anledning att överväga att uppställa villkor som inskränker partens rätt att förfoga över utredningen.

Avslutningsvis vill jag tillägga följande.

Det har ifrågasatts om en parts rätt att ta del av uppgifter i ett ärende kan bedömas utifrån vad som anges i 14 kap. 5 § SekrL oberoende av om det finns en särskild regel om rätt till partsinsyn. Denna fråga får särskild betydelse i sådana fall då ett ärende inte avser myndighetsutövning och rätt till partsinsyn enligt 16 § FL inte föreligger. Mot bakgrund av vad jag har uttalat ovan finns det inte skäl att i detta ärende närmare gå in på hur bestämmelsen bör eller skall tolkas utan jag vill i den delen hänvisa till vad som sägs i JO:s ämbetsberättelse 1995/96 s. 46 f. För närvarande pågår en översyn av sekretesslagen. Det finns därför sannolikt anledning att återkomma till denna frågeställning i samband med remissbehandlingen av kommitténs betänkande.

Jag har funnit skäl att för kännedom tillställa berörda departement en kopia av beslutet.

En länsrätt handlade ett mål angående verkställighet av en dom 2000/01:JO1 rörande umgängesrätt. Fråga om en tjänsteman vid en socialförvaltning självmant ägt rätt att tillskriva länsrätten och ge uttryck för sin uppfattning i umgängesfrågan

(Dnr 2908-1998)

A.L. har två döttrar tillsammans med A.H. Sedan år 1993 hade det förelegat konflikter mellan dem beträffande A.L:s umgänge med barnen. Framför allt rörde konflikten det förhållandet att A.H. inte tillåtit umgänge med övernattnings hos A.L. Sedan A.L. i hovrätten tilldömts umgängesrätt med barnen med övernattnings väckte han talan vid länsrätten om verkställighet av domen. Inför Länsrättens i Stockholms län muntliga förhandling skickade familjerättssekreteraren Barbro Pegelow vid socialförvaltningen i Sigtuna kommun ett yttrande, daterat den 15 april 1998, till länsrätten. I yttrandet redogjorde hon för de kontakter som hon tidigare haft med A.H. och A.L. och vad som framkommit vid genomförda samarbetsamtal samt anförde därutöver bl.a. följande.

Utifrån att jag tidigare haft flera kontakter med A.H. och A.L. vill jag på eget initiativ delge länsrätten mina åsikter i rubr. mål.

A.H. trodde att A.L:s drickande kring jul berodde på spänningar inför helgerna och lämnade barnen till honom en helg i januari. Under januari fick A.H. även signaler från bekanta i Sigtuna, som känner både henne och A.L., att A.L. setts redlöst berusad vid flera tillfällen i Sigtuna. Vid denna tid ringde A.L. dessutom 3-4 ggr till A.H. och var då berusad.

Efter att ha träffat A.H. och A.L. vid flera tillfällen från 1993 är min uppfattning den att A.H. är en ansvarstagande och klok mamma som vill sina barns bästa. Detta innefattar ett gott umgänge med pappa, men under betryggande omständigheter. Hennes oro för A.L:s alkoholproblem anser jag vara realistiska. Min uppfattning, efter att ha träffat A.L. på förvaltningen samt även sett honom ute i samhället, är att han fortfarande har alkoholproblem även om han sköter dem på ett sådant sätt att han klarar av att regelbundet arbeta.

A.H:s förslag angående umgänget har varit antingen dagumgänge eller nattumgänge med kontaktperson för att säkra barnen. A.L. har helt förkastat detta. Undertecknad anser att förslaget om dagumgänge vore positivt för barnen till en början. Det kommer då ganska snart att kunna visa sig om detta fungerar och om umgänget eventuellt kan utökas. Det anses inte realistiskt att få fram en främmande kontaktperson nattetid.

Med anledning av yttrandet tillskrev A.L:s advokat Barbro Pegelow och anförde bl.a. att Barbro Pegelow, för det fall hon vidhöll uppgifterna i yttrandet, skulle komma att kallas att höras som vittne i länsrätten.

I ett yttrande den 12 juni 1998 ställt till A.L:s advokat anförde Barbro Pegelow bl.a. följande.

Jag håller med om att mina formuleringar var olyckliga vad gäller A.L:s 2000/01:JO1 eventuella missbruk och jag beklagar detta.

Först vill jag säga att jag *inte* har sett A.L. onykter.

Länsrätten förordnade sedermera om verkställighet av hovrättens dom i enlighet med A.L:s yrkande.

I en anmälan till JO klagade A.L. på Socialnämnden i Sigtuna kommun. Han anförde bl.a. att nämnden, genom Barbro Pegelow, agerat partiskt till förmån för A.H. i den pågående umgängestvisten genom att på eget initiativ skriva ett yttrande och ge in det till länsrätten för att utgöra underlag i den där pågående verkställighetsprövningen.

Anmälan remitterades till Socialnämnden i Sigtuna kommun för utredning och yttrande. Nämnden överlämnade som sitt remissvar ett tjänsteutlåtande upprättat av socialchefen Caroline Henjered och utvecklingsledaren Heléna Nellvik, vari anfördes bl.a. följande.

A.L. hade tillsammans med sin f.d. sambo under åren 1993–94 ett stort antal samarbetsamtal med familjerätten i Sigtuna kommun. Samtalen ledde fram till beslut om vårdnadsutredning. Denna utredning gjordes på Sigtuna kommuns uppdrag av en utomstående konsult. Utredningen utmynnade inte i något förslag till beslut, vilket är ovanligt, utan den lämnades över till tingsrätten att fatta beslut.

Tingsrätten fastställde umgänge med undantag för nattumgänge, vilket överklagades i hovrätten, där man tillerkände A.L. umgänge även över natten.

I kontakter med familjerätten uttryckte A.L:s f.d. sambo först oro efter hovrättens dom, men umgänget fungerade bra fram till årsskiftet 97/98, då oron kom tillbaka.

I samband med detta återupptogs samarbetsamtalen på nytt. Det rådde delade meningar om vad som föranledde oron, och A.L. ansåg att han inte ville fortsätta dessa samtal då han upplevde att handläggande familjerättssekreterare tagit parti för hans f.d. sambo.

I stället begärde A.L. verkställighet via länsrätten. Familjerätten nåddes av detta besked via A.L:s f.d. sambo som uttryckte stark oro inför förhandlingen. Det är familjerättens erfarenhet att länsrätten i dessa fall inte begär någon utredning från socialnämnden. Därför händer det att handläggarna oombedda inkommer med en inlaga. Efter moget övervägande samt diskussion internt mellan de två handläggarna inom familjerätten valde handläggande familjerättssekreterare att, på eget initiativ, skicka en skrivelse till länsrätten, innehållande uppgifter som kommit till handläggarens kännedom under tjänsteutövningen, dels via de tidigare samarbetsamtalen dels via kontakter med A.L:s f.d. sambo. Inlagan är skriven på officiellt brevpapper eftersom den innehåller uppgifter som kommit till handläggarens kännedom via dennes yrkesutövning.

Anledningen till att handläggande familjerättssekreterare valde att delge länsrätten sin inställning är att familjerättens uppgift är att gå barnens ärenden för att intentionerna i Föräldrabalken ”barn har rätt till omvårdnad, trygghet, och en god fostran. Barn skall behandlas med aktning för sin person och egenart och får inte utsättas för kroppslig behandling eller annan kränkande behandling” skall kunna uppfyllas. I det aktuella ärendet kom barnens bedömda behov att stå i samklang med A.L:s f.d. sambos önskemål.

Det har hela tiden varit, och är handläggande familjerättssekreterares uppfattning att det viktigaste är att ordna det så tryggt för barnen så att de både kan och vill ha regelbunden kontakt med bägge sina föräldrar.

En del formuleringar i handläggarens inlägga var sett i efterhand olyckliga, vilket handläggaren skriftligt beklagat till A.L:s ombud. A.L. erbjöds också företräde hos socialchef Caroline Henjered för att diskutera handläggningen i ärendet, men kom ej på avtalad tid. 2000/01:JO1

Vad gäller uppgiften att handläggaren skulle vara närmare bekant med A.L:s f.d. sambo, kan konstateras att de känner till varandra efter att handläggaren har arbetat en kort tid tillsammans med dennes mor på 70-talet. Sedan dess har dessa två träffats vid endast ett par tillfällen, enbart å yrkets vägnar. De har samma grundutbildning men arbetar med helt skilda frågor, ej inom samma kommun. Någon närmare bekantskap med vare sig A.L:s f.d. sambo eller dennes mor existerar således inte.

Sammanfattning

Handläggande familjerättssekreterare har oombedd, på eget initiativ till länsrätten ingett skrivelse rörande umgängesfrågan för A.L. Skrivelsen delger länsrätten uppgifter i ärendet som handläggaren erhållit under tjänsteutövning. Motivet till skrivelsen är att det är familjerättens uppgift att i arbetet anta ett barnperspektiv, att på bästa sätt företräda barnet så att intentionerna i föräldrabalken kan uppnås.

En del formuleringar i skrivelsen var olyckliga, vilket handläggaren skriftligen beklagat till ombudet, och A.L. har även erbjudits företräde hos socialchefen för att vidare diskutera handläggningen i ärendet.

För att ytterligare säkerställa kvaliteten på denna typ av skrivelser i framtiden, kommer dessa fortsättningsvis att noggrant diskuteras samt även granskas och godkännas av närmaste chef.

A.L. kommenterade remissvaret.

JO hade vid beslutet tillgång till Kammarrättens i Stockholm akt i mål nr 5702-1998.

JO André anförde i ett beslut den 29 oktober 1999 följande.

Av den företagna utredningen har framkommit att Barbro Pegelow skrev yttrandet till länsrätten på eget initiativ och att avsikten synes ha varit att det skulle utgöra ett underlag i den pågående verkställighetsprocessen. Som yttrandet kommit att utformas har det inneburit ett stöd för A.H:s ståndpunkt i processen.

I mål hos länsrätt om verkställighet av allmän domstols avgörande i fråga om vårdnad eller umgänge har vardera parten möjlighet att uppmärksamma rätten på behovet av kompletterande utredning, t.ex. yttranden från socialtjänsten. Länsrätten kan också på eget initiativ komplettera utredningen med sådana yttranden eller begära upplysningar från tjänsteman inom socialtjänsten. Länsrätten skall enligt 8 § förvaltningsprocesslagen (1971:291), FPL, se till att mål blir så utredda som dess beskaffenhet kräver.

Enligt 7 kap. 4 § sekretesslagen (1980:100), SekrL, gäller sekretess inom socialtjänsten för uppgift om enskilda personliga förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon honom närstående lider men. Sekretessen hindrar emellertid inte att uppgift lämnas till annan myndighet om uppgiftsskyldigheten följer av lag, se 14 kap. 1 § SekrL, jfr 20 och 25 §§ FPL. Socialnämnden kan med stöd av dessa bestämmelser lämna eljest sekretesskyddade uppgifter till allmän förvaltningsdomstol när det föreligger en begäran däriifrån om utfående av uppgifterna. Om någon sådan begäran däremot inte föreligger kan socialnämnden lämna ut

sekretesskyddade uppgifter endast om nämnden har något annat författningsstöd för åtgärden. Sådant stöd torde, enligt vad JO tidigare uttalat, finnas i 42 § socialtjänstförordningen (1981:750) när det gäller yttranden till allmän domstol i frågor rörande vårdnad om barn, JO:s beslut den 16 oktober 1997 i ärende 3825-1996. Någon möjlighet för nämnden att med stöd av den bestämmelsen yttra sig till länsrätt vid verkställighetsprövning synes dock inte föreligga. Jag har även övervägt om bestämmelsen i 1 kap. 5 § sekretesslagen skulle kunna legitimera ett uppgiftslämnande av ifrågasatt slag. Det är inte uteslutet att det kan finnas situationer då den bestämmelsen kan motivera en sådan åtgärd. Det har emellertid inte förelegat några omständigheter av det slaget i det nu prövade ärendet.

2000/01:JO1

Av det anförda följer att Barbro Pegelows uppgiftslämnande till länsrätten skett i strid med gällande bestämmelser om sekretess. För områden där mottagande myndighet själv har möjlighet att begära in uppgifterna med stöd av annan författningsbestämmelse, framstår emellertid sekretesskyddet som mindre uttalat, och det kan många gånger vara en tillfällighet om uppgift begärts eller ej beträffande viss information, se bl.a. JO:s beslut den 18 maj 1994, dnr 883-1993 och den 12 maj 1998, dnr 796-1998.

Även med beaktande av att sekretesskyddet i förevarande fall framstår som mindre uttalat på grund av länsrättens möjlighet att själv begära att få ta del av uppgifterna är det självfallet inte tillfredsställande att handläggare inom socialtjänsten lämnar ut uppgifter utan stöd i sekretesslagen.

Barbro Pegelows agerande är även av andra skäl inte fritt från invändningar. Mot bakgrund av de viktiga uppgifter som socialtjänsten har vid en konflikt som den aktuella är det angeläget att dess tjänstemän agerar på ett sådant sätt att en part i ärendet inte har anledning att misstänka att någon handläggare tar ovidkommande hänsyn eller inte är objektiv. Jag har förståelse för att A.L. uppfattade situationen som att Barbro Pegelow handlade "bakom ryggen" på honom och det måste rimligen ha gett honom skäl att betvivla hennes opartiskhet. I sammanhanget vill jag även påpeka att utlåtandet fick en olycklig utformning. Barbro Pegelow har i en särskild skrivelse förtydligat sig. Eftersom Barbro Pegelow enligt min mening inte alls borde ha skrivit utlåtandet finns det inte skäl för mig att närmare uppehålla mig vid utlåtandets innehåll.

Med hänsyn till det anförda är jag kritisk till Barbro Pegelows förfaringsätt. Det är med viss förvåning jag har noterat att nämnden i sitt yttrande till JO inte har funnit skäl att ifrågasätta hennes handlande.

Som framkommit ovan anser jag att en socialnämnd normalt inte har möjlighet att på eget initiativ delge en allmän förvaltningsdomstol omständigheter som nämnden anser kan vara av betydelse för domstolens prövning i mål angående verkställighet av domar eller beslut angående vårdnad och umgänge. I remissvaret har nämnden framhållit att länsrätten i fall som det nu prövade ofta inte begär någon utredning från socialnämnden och att det därför händer att handläggarna oombedda inkommer med en inläga. Mot den bakgrunden finner jag anledning att något ytterligare uppehålla mig vid denna fråga.

Den prövning som en allmän förvaltningsdomstol har att utföra när verkställighet begärs av allmän domstols dom eller beslut i fråga om vårdnad

2000/01:JO1

eller umgänge är till sin natur summarisk. Den primära prövningen av om t.ex. ett umgänge är till barnets bästa eller inte skall göras av allmän domstol. Vid den prövningen skall nämnden alltid beredas tillfälle att yttra sig, se 6 kap. 19 § andra stycket föräldrabalken. Länsrätten har vid sin prövning tillgång till den allmänna domstolens dom eller beslut. Länsrätten har därutöver möjlighet att ta del av den fullständiga utredning som förekommit vid den allmänna domstolen genom att inhämta dess akt i målet. Som angetts redan inledningsvis skall länsrätten vid verkställighetsprövningen föranstalta om den utredning som är behövlig. Det föreligger emellertid inte någon skyldighet för länsrätten att regelmässigt inhämta yttrande från socialtjänsten. För det fall socialnämnden innehar information som den bedömer vara av intresse för domstolens verkställighetsprövning har nämnden, om den anser det vara påkallat, möjlighet att uppmärksamma domstolen på detta förhållande. Det ankommer därefter på domstolen att ta ställning till om yttrande eller annan utredning skall inhämtas. Här kan tilläggas att socialnämnden bör ha i åtanke att det endast i rena undantagssituationer kan godtas att den tar ställning mot ett beslut om vårdnad eller umgänge som har fattats av allmän domstol.

Möjligheten att avge yttranden till domstol tillkommer 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. Jag vill i sammanhanget påtala att jag finner det väsentligt att inte enskilda tjänstemän, genom egna initiativ och på mer eller mindre informella vägar, lämnar information till domstolen. Ett sådant förfaringssätt kan innebära en uppenbar risk för att parterna eller någon av dem förlorar 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.

Jag utgår från att nämnden i framtida utredningar beaktar vad jag nu har uttalat samt tillser att berörda handläggare har tillräckliga kunskaper i gällande regler rörande sekretess.

En tingsrätt handlade ett mål angående umgänge med barn.
Fråga om lämpligheten av att två tjänstemän vid en socialförvaltning, som svarat för s.k. samarbetsamtal mellan föräldrarna, i en skrivelse till den ena förälderns ombud i målet uttalade sin uppfattning i umgängesfrågan

(Dnr 1409-1999)

J.B. har tillsammans med Y.S. dottern R. Det var Y.S. som hade vårdnaden om R. Sedan länge hade det förelegat konflikter mellan Y.S. och J.B. om bl.a. umgänget mellan R. och J.B.

Sedan J.B. väckt talan vid Stockholms tingsrätt om vårdnad och umgänge med R. förordnade tingsrätten att Hammarby stadsdelsnämnd (numera Skarpnäcks stadsdelsnämnd) i Stockholms kommun skulle genomföra samarbetsamtal med Y.S och J.B. Efter det att de handläggare som fick

uppdraget att genomföra samtalen, Lars Prebo och Anita Palm Thim, bedömt att samtalen inte längre var konstruktiva, upprättade de den 9 april 1997 en skrivelse som de tillställde Y.S:s juridiska ombud Anna Björklund. I skrivelsen anförde de bl.a. följande. 2000/01:JO1

TILL ANNA BJÖRKLUND

Vi bedömer att samarbetsamtalen mellan Y.S. och J.B. inte är konstruktiva. Ingenting i kontakten med Y.S. visar att hon brister i omsorg om R. Däremot är vi oroliga för R:s framtida hälsa och utveckling, då vi anser att J.B. drar in R. i sin konflikt med Y.S. Vi föreslår att en psykologbedömning genom PBU genomförs för att närmare klargöra R:s behov.

Vi kan i nuläget inte se att R:s umgänge med J.B. gagnar hennes behov av trygghet, förutsägbarhet och stabilitet som ett barn behöver.

Anna Björklund gav samma dag in ett yttrande till tingsrätten i det där pågående målet mellan Y.S och J.B. Till yttrandet fogade hon Lars Prebos och Anita Palm Thims skrivelse. I yttrandet hänvisade Anna Björklund till innehållet i skrivelsen och begärde bl.a. att tingsrätten skulle besluta att umgänge mellan J.B. och R. i enlighet med en av tingsrätten den 14 juni 1993 meddelad dom inte längre skulle komma till stånd.

Tingsrätten beslutade den 16 maj 1997 att interimistiskt inskränka J.B:s umgänge med R.

I en anmälan till JO klagade J.B. på Hammarby stadsdelsnämnd (numera Skarpnäcks stadsdelsnämnd) i Stockholms kommun. Han anförde bl.a. att nämnden, genom Lars Prebo och Anita Palm Thim, agerat partiskt i den pågående vårdnads- och umgängestvisten genom att tillställa Y.S:s juridiska ombud ett yttrande angående resultatet av genomförda samarbetsamtal jämte ett ställningstagande i tvistefrågan.

Anmälan remitterades till Skarpnäcks stadsdelsnämnd i Stockholms kommun för utredning och yttrande över vad som däri anförts i fråga om den skrivelse som Lars Prebo och Anita Palm Thim upprättade den 9 april 1997. Nämnden överlämnade som sitt remissvar ett tjänsteutlåtande upprättat av socialinspektören Eva Hellström, vari anfördes bl.a. följande (*bilagorna här utelämnade*).

Y.S. och J.B. har sedan R. föddes haft avsevärda svårigheter att samarbeta om stort sett allt som rör deras dotter R. Modern har ensam vårdnad om R. sedan den 3 december 1989.

I början av 1997 uppgav Y.S. och rektor Ann-Mari Flodin att R. under en längre tid visade symptom på att må dåligt av föräldrarnas samarbetssvårigheter och att J.B. drar in R. i sin konflikt med Y.S.

Stockholms tingsrätt begärde 1997-03-19 att stadsdelsnämnden i Hammarby skulle ha samarbetsamtal med föräldrarna.

Föräldrarna erbjöds fem samarbetsamtal. Vid mötet den 9 april 1997 uppfattade handläggarna att J.B. inte ville förstå att R. mådde dåligt av föräldrarnas konflikter.

Han reagerade med att skylla på andra och lägga skulden utanför sig själv. Handläggarna blev väldigt oroad över J.B:s beteende och vi bedömde att föräldrarnas konflikt var så djup att det inte var konstruktivt att fortsätta.

J.B. informerades muntligt under besöket att handläggarna bedömde att det inte gick att fortsätta med samarbetsamtalen och att vi var oroad över R:s

fortsatta hälsa och utveckling. Vidare informerades han om att vi ansåg att en psykologbedömning borde göras för att klargöra R:s behov i föräldrarnas konflikt. 2000/01:JO1

Samma dag upplystes Y.S:s juridiska ombud, Anna Björklund, via fax om vår bedömning och i överenskommelse med henne delgav hon J.B:s juridiska ombud Karl Potapoff och Stockholms tingsrätt den 9 april 1997.

J.B. kommenterade remissvaret.

JO hade tillgång till den skrivelse som Lars Prebo och Anita Palm Thim den 9 april 1997 tillställde Anna Björklund och det yttrande som Anna Björklund samma dag gav in till Stockholms tingsrätt.

JO André anförde i ett beslut den 29 oktober 1999 följande.

Den i ärendet aktuella skrivelsen har tillställts Y.S:s juridiska ombud. En tjänsteman inom socialtjänsten bör självfallet vara återhållsam med att till en enskild person utfärda ett intyg eller ett utlåtande som innehåller värdeomdömen om någon annan. Möjligheten att i en sådan handling ta in uppgifter som rör annan än den som tar emot utlåtandet begränsas dessutom av den sekretess som gäller inom socialtjänsten. I förevarande fall har jag i och för sig inte funnit att Lars Prebo och Anita Palm Thim kan anses ha brutit mot sin tystnadsplikt genom att ta in uppgifter om J.B. i skrivelsen. Deras handlande är ändå inte fritt från invändningar.

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 kommuniseringskyldighet i samma utsträckning som för yttranden som avges med stöd av föräldrabalken på domstols begäran, se 54 § tredje stycket socialtjänstlagen (1980:620).

Såvitt framkommit föregicks upprättandet av skrivelsen inte av någon begäran vare sig från tingsrättens sida eller av Y.S. och hennes juridiska ombud. I stället synes den ha tillkommit på Lars Prebos och Anita Palm Thims eget initiativ. Mot bakgrund av vad jag anförde 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 skrivelser av ifrågavarande slag till någon av parterna i målet. Ett korrekt förfaringssätt hade varit att nämnden hade informerat uppdragsgivaren, dvs. domstolen, om att samarbetsamtalen inte längre bedömdes vara konstruktiva. 2000/01:JO1

Av utredningen framgår vidare att J.B. inte blev informerad av Lars Prebo och Anita Palm Thim om skrivelsen och att de inte heller tillställde honom kopia av den. Att förvaltningen handlat "bakom ryggen" på J.B. 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.

Sammanfattningsvis anser jag att Lars Prebo och Anita Palm Thim inte borde ha avlåtit skrivelsen i fråga. Det är med viss förvåning jag har noterat att nämnden i sitt yttrande till JO inte har funnit skäl att ifrågasätta deras handlande. Jag utgår dock från att nämnden fortsättningsvis beaktar vad jag nu har uttalat.

Fråga bl.a. om utformningen av ett beslut enligt 6 kap. 19 § föräldrabalken att utse en vårdnadsutredare

(Dnr 2569-1998)

I en anmälan till JO klagade V.K. på innehållet i en barnavårdsutredning som Stadsdelsnämnden Biskopsgården i Göteborgs kommun hade utfört. Den 2 juli 1998 beslutade JO att inte inleda någon utredning med anledning av anmälan.

Under ärendets handläggning hos JO framkom bl.a. följande.

I ett mål vid Göteborgs tingsrätt mellan M.K. och V.K. rörande vårdnad om barn anhöll tingsrätten hos familjerättsbyrån – som administrativt lyder under *Stadsdelsnämnden Backa* – i Göteborgs kommun om utredning enligt 6 kap. 19 § föräldrabalken (FB). Tingsrättens begäran inkom till familjerättsbyrån den 1 september 1997. Erna Lagerfors förordnades till vårdnadsutredare. Efter begäran från Erna Lagerfors lämnade *Stadsdelsnämnden Biskopsgården* uppgifter till henne ur den barnavårdsutredning som nämnden tidigare utfört rörande familjen.

När tingsrätten anhöll hos familjerättsbyrån om utredning enligt 6 kap. 19 § FB var barnen och föräldrarna bosatta inom Lundby stadsdel i Göteborgs kommun.

JO beslutade att på eget initiativ inleda en utredning med anledning av handläggningen av vårdnadsutredningen med inriktning på om stadsdelsförvaltningen Biskopsgården, på grund av gällande sekretessbestämmelser, borde ha lämnat ut vissa uppgifter om familjen till vårdnadsutredaren och hur familjerättsbyråns beslut om utseende av vårdnadsutredare hade utformats.

Stadsdelsnämnderna Biskopsgården och Backa i Göteborgs kommun anmodades att till JO inkomma med yttranden enligt följande.

2000/01:JO1

Backa (familjerättsbyrån)

1. Vilken tjänsteställning hade den tjänsteman som förordnade Erna Lagerfors till vårdnadsutredare?
2. För vilken stadsdelsnämnds räkning förordnades vårdnadsutredaren?

Biskopsgården

Var det förenligt med bestämmelserna i sekretesslagen (1980:100) att lämna uppgifter ur barnavårdsutredningen till vårdnadsutredaren?

Stadsdelsnämnderna anförde i sina remissvar bl.a följande.

Backa

Kretschef Marianne Leidenhed utsåg Erna Lagerfors till utredare i den vårdnadsutredning som inkom till Göteborgs tingsrätt 1997-09-01. Eftersom ärendet var aktuellt som utredningsärende på socialkontoret på Stadsdelsnämnden i Biskopsgården sedan 1997-06-16, förordnades vårdnadsutredaren för samma stadsdelsnämnd även om barnen inte var bosatta inom denna stadsdelsnämnds ansvarsområde.

Biskopsgården

I Göteborgs kommun handhas socialtjänsten av 21 stadsdelsnämnder, vilka var och en inom sitt geografiska område ansvarar för bl a socialtjänsten och övriga uppgifter som enligt lag ankommer på socialnämnd. Därav följer att dessa nämnder också har ansvaret för att i enlighet med bestämmelserna i 6 kap. 19 § föräldrabalken på uppdrag av domstol utse någon att verkställa utredning i mål eller ärende om vårdnad eller umgänge.

I Göteborgs kommun ställs remisser av detta slag till Familjerättsbyrån. Denna enhet, som i administrativt hänseende lyder under Stadsdelsnämnden Backa, har till uppgift att för stadsdelsnämndernas räkning handlägga olika familjerättsliga ärenden, däribland att svara för att någon utses att verkställa sådana utredningar som avses i 6 kap. 19 § föräldrabalken.

Den som får uppdraget att verkställa utredningen har självfallet behov av att från socialtjänsten inhämta uppgifter och upplysningar om de personer som remissen avser. Eftersom remisserna regelmässigt ställs till Familjerättsbyrån och inte till någon bestämd stadsdelsnämnd, framgår det inte av själva remisshandlingen vilken av kommunens stadsdelsnämnder som har det formella ansvar som följer med remissen. Det ligger emellertid i sakens natur att utredaren i första hand vänder sig till den nämnd där den familj som remissen gäller är aktuell.

I detta fall var familjen i fråga vid tiden för tingsrättens remiss aktuell vid Stadsdelsnämnden Biskopsgården i ett ärende om barnavård. En utredning avseende familjens barn hade inletts 1997-06-16, då familjen fortfarande var bosatt inom nämndens område. Utredningen, som inte ledde fram till någon åtgärd från nämndens sida, avslutades 1997-10-31. Vid samma tillfälle var familjen aktuell i ärende om ekonomiskt bistånd sedan 1997-02-12. Detta ärende avslutades 1998-02-18. Den sista utbetalningen av försörjningsstöd skedde 1997-12-19. Familjen är numera sedan 1998-06-02 aktuell i ärende om försörjningsstöd vid Stadsdelsnämnden Lundby, till vars område familjen flyttade i juli 1997.

Eftersom barnavårdsutredningen avslutades utan någon åtgärd från nämndens sida var det aldrig aktuellt med någon överflyttning av ärendet till Stadsdelsnämnden Lundby. Inte heller skedde det någon överflyttning till denna nämnd av ärendet om försörjningsstöd.

2000/01:JO1

Av det ovan framförda framgår att ett personärende inom socialtjänsten under viss tid kan vara aktuellt hos en nämnd, trots att den berörda personen eller familjen inte är bosatt inom nämndens område. Förklaringen till detta är att ett ärende, t ex en barnavårdsutredning, som har påbörjats medan familjen fortfarande var bosatt inom nämndens område, som regel inte förs över till en annan nämnd när familjen flyttar till en annan stadsdel. Först när utredningen är slutförd kan det bli aktuellt med en sådan överflyttning men detta kräver i så fall att den mottagande nämnden samtycker till det. I detta fall följer således stadsdelsnämnderna de principer för överflyttning av ärenden som har kommit till uttryck i 72 § socialtjänstlagen.

JO aktualiserar i sin remisspromemoria frågan huruvida det var förenligt med bestämmelserna i sekretesslagen att i februari 1998, närmare bestämt 1998-02-23 och 1998-02-25, till vårdnadsutredaren lämna uppgifter ur den barnavårdsutredning som fanns hos Stadsdelsnämnden Biskopsgården, trots att familjen sedan juli 1997 var bosatt i stadsdelen Lundby.

Enligt nämndens uppfattning bör frågan, vilken av kommunens stadsdelsnämnder som skall anses vara formellt ansvarig för en remiss i ett vårdnadsfall, avgöras utifrån den situation som råder, när remissen först aktualiseras inom socialtjänsten, d v s i detta fall 1997-09-01.

Eftersom den berörda familjen faktiskt var aktuell vid Stadsdelsnämnden Biskopsgården vid denna tidpunkt, blir slutsatsen att det var denna nämnd som i formell mening hade att svara för remissen, d v s att handha uppdraget att utse någon att verkställa den begärda utredningen. Beslutet att förordna en vårdnadsutredare i ärendet får således anses ha skett för Stadsdelsnämnden Biskopsgårdens räkning. I konsekvens härmed får den person, som utsetts att verkställa utredningen, anses göra detta på uppdrag av denna nämnd. Därav torde följa att vårdnadsutredaren, utan hinder av sekretess, kan få del av de uppgifter och upplysningar om familjen som finns hos nämnden och som är av betydelse för utredningen.

Att familjen varken var bosatt inom nämndens område eller aktuell i något ärende vid nämnden när uppgifterna lämnades ut till vårdnadsutredaren saknar enligt nämndens uppfattning betydelse. Även om utredningen inte sköttes av någon handläggare som var direkt knuten till Stadsdelsnämnden Biskopsgården, får denna nämnd ändå fortfarande anses ha haft det formella ansvaret för remissen när uppgifterna lämnades.

Nämnden är väl medveten om att hanteringen av domstolsremisser om vårdnad och umgänge i en kommun, som i likhet med Göteborg har heltäckande stadsdelsnämnder men samtidigt en central handläggning av de aktuella remisserna, aktualiserar många besvärliga problem när det gäller vårdnadsutredarens möjligheter att få tillgång till uppgifter från kommunens socialtjänst. Det är därför av mycket stort intresse att det blir klarlagt, huruvida den hantering av remisser som här har redovisats är förenlig med de sekretessregler som gäller inom socialtjänsten.

En fråga som också behöver klarläggas är huruvida uppgifter kan lämnas till en vårdnadsutredare utan hinder av sekretess i det fall den person eller den familj som berörs av utredningen vid tiden för domstolens remiss inte längre är men väl tidigare har varit aktuell inom socialtjänsten vid en nämnd inom kommunen. Kan nämnden i ett sådant fall lämna ut uppgifter om de berörda personerna till en vårdnadsutredare, även om familjen är bosatt inom en annan nämnds område.

Vid beslutet hade JO tillgång till bl.a. vissa handlingar rörande nämndorganisationen i Göteborgs kommun.

JO André anförde i ett beslut den 3 november 1999 följande.

Enligt 6 kap. 19 § FB skall rätten se till att frågor angående vårdnad, boende och umgänge blir tillbörligt utredda. Innan rätten avgör ett sådant mål eller ärende skall socialnämnden ges tillfälle att lämna upplysningar. Om

det behövs ytterligare utredning får rätten enligt 6 kap. 19 § tredje stycket FB 2000/01:JO1 uppdra åt socialnämnden eller något annan organ att utse någon att verkställa den.

Nämndens val av utredare skall komma till uttryck i ett beslut. Beslutet kan ges en ganska enkel utformning. Det måste dock framgå på ett tydligt sätt vem som utses till utredare, när beslutet har fattats och vem som har fattat beslutet.

Socialnämndens uppgift enligt 6 kap. 19 § tredje stycket FB ankommer i Göteborgs kommun på stadsdelsnämnderna. Stadsdelsnämnderna har delegerat uppgiften att utse utredare till kretschef vid familjerättsbyrån. Om en begäran att utse någon att verkställa en vårdnads- eller umgängesrättsutredning kommer in till en stadsdelsnämnd skall framställningen således översändas till familjerättsbyrån. Det förekommer emellertid – som i förevarande fall – att Göteborgs tingsrätt sänder framställningen direkt till familjerättsbyrån.

Vid familjerättsbyrån antecknas den person som utses till utredare på ett särskilt personblad. På personbladet finns bl.a. följande rubriker.

- Ärendenr
- Stadsdelsnämnd
- Namn (avser utredarens namn [JO:s anm])
- Barnets namn och personnummer
- Föräldrarnas namn och personnummer
- Ärendetyp

På personbladet finns också utrymme för anteckningar om när en framställan om en viss åtgärd – ärendetyp – inkom och när ärendetypen avslutades.

I förevarande fall begärde tingsrätten att familjerättsbyrån skulle utse någon att verkställa en vårdnadsutredning rörande M.K:s och V.K:s barn. På ett personblad i familjerättsbyråns ärende, under rubriken ”namn”, finns antecknat: Erna Lagerfors. Det har dock inte angivits vilken tjänsteman som fattat beslutet att utse henne till utredare. Under rubriken Stadsdelsnämnd saknas anteckning. Det framgår således inte för vilken stadsdelsnämnds räkning som familjerättsbyrån utsett Erna Lagerfors till vårdnadsutredare. Detta är inte tillfredsställande. Det får självklart inte råda någon tvekan om vilken nämnd som ytterst svarar för ett beslut om utseende av en vårdnadsutredare. Oklarheter på denna punkt kan leda till problem i olika situationer, t.ex. om det blir aktuellt för nämnden att fatta beslut om att entlediga utredaren p.g.a. jäv. Då måste man naturligtvis veta vilken nämnd som svarade för det första beslutet. Av större praktisk betydelse är dock de konsekvenser som oklarheter i aktuellt hänseende kan få när det gäller stadsdelsnämndernas tillämpning av sekretessbestämmelserna.

Enligt 7 kap. 4 § sekretesslagen (1980:100) gäller som huvudregel sekretess inom socialtjänsten för uppgift om enskilda personliga förhållanden. Gäller enligt sekretesslagen sekretess för uppgift som förekommer hos viss myndighet, får uppgiften enligt 1 kap. 3 § sekretesslagen inte röjas för annan myndighet i andra fall än som anges i sekretesslagen eller i lag eller annan förordning till vilken sekretesslagen hänvisar.

2000/01:JO1

En stadsdelsnämnd är i förhållande till en annan stadsdelsnämnd att betrakta som en självständig myndighet. Härav följer att en stadsdelsnämnd inte utan vidare kan lämna ut en uppgift som omfattas av sekretess enligt 7 kap. 4 § sekretesslagen till en annan stadsdelsnämnd. I vissa fall följer av lag att en myndighet är skyldig att lämna ut en uppgift som normalt sett är hemlig. Som exempel kan nämnas 71 § fjärde stycket socialtjänstlagen (1980:620). Där anges att vissa myndigheter, befattningshavare och yrkesverksamma är skyldiga att lämna socialnämnden alla uppgifter som kan vara av betydelse för en underårigs behov av skydd. Som ytterligare exempel kan nämnas en socialnämnds skyldighet att på begäran lämna ut vissa uppgifter till en annan socialnämnd som har att pröva ett avtal om barns boende m.m. (se 6 kap. 17 a § FB). Det finns emellertid inte någon motsvarande regel som gäller utlämnande av uppgifter till den som handlägger en vårdnadsutredning. För att en stadsdelsnämnd i ett sådant fall skall kunna lämna ut uppgifter som omfattas av den s.k. socialtjänstsekretessen till en annan stadsdelsnämnd måste därför i princip de berörda lämna sitt samtycke därtill.

Inom en stadsdelsnämnd föreligger som regel inte sekretess mellan socialtjänstens olika enheter. Detta innebär att om en tjänsteman vid förvaltningen har utsetts av den "egna" nämnden att utföra en vårdnadsutredning, har han möjlighet att ta del av handlingar i andra socialtjänstären den hos nämnden. En utredare, som inte är knuten till nämnden, saknar en sådan möjlighet. Om en nämnd utser en utredare vid en annan nämnd, får utredaren anses utföra uppdraget för den nämnd som har utsett honom. I sådant fall är utredaren således i princip förhindrad att ta del av sekretessbelagda handlingar hos den förvaltning som han normalt arbetar vid.

Eftersom barnen och båda föräldrarna bodde inom Lundby stadsdel hade det legat nära till hands anta att det var den nämnden som skulle svara för utseende av vårdnadsutredare. Även om det inte framgår av beslutet att utse vårdnadsutredare synes dock både familjerättsbyrån och Biskopsgårdens stadsdelsnämnd anse att det var Biskopsgården som ansvarade för utredningen. Det har därmed inte funnits något hinder för utredaren, som arbetade inom socialtjänsten vid Biskopsgårdens stadsdelsförvaltning, att ta del av uppgifter som fanns vid den myndigheten rörande familjen.

Orsaken till att ansvaret för vårdnadsutredningen lades på Biskopsgårdens stadsdelsnämnd var att familjen hade varit aktuell där tidigare. Omständigheterna är inte sådana att jag finner skäl att närmare uttala mig i den delen. Däremot kan jag på grundval av utredningen här konstatera att det inte synes finnas några fasta riktlinjer inom kommunen om vilken nämnd som skall svara för en vårdnadsutredning. Yttrandena ger närmast vid handen att den som på delegation fattar beslut om vem som skall förordnas till vårdnadsutredare från fall till fall kan avgöra vilken nämnd som formellt skall svara för beslutet. Lämpligheten av en så lös ordning kan ifrågasättas. Det ankommer dock närmast på de ansvariga nämnderna att ta ställning till saken.

Jag översänder en kopia av detta beslut för kännedom till Länsstyrelsen i Västra Götalands län.

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

2000/01:JO1

(Dnr 3389-1999)

I en anmälan till JO klagade B.P. på hur Socialnämnden i Luleå kommun handlagt ett barnavårdsärende. Hon ifrågasatte därvid bl.a. om en tjänsteman vid socialförvaltningen ägt göra ett tillägg på ett läkarintyg som hade utfärdats den 20 augusti 1998 av överläkaren Hans Ekenberg vid barnmottagningen, Luleå sjukhus.

JO tog del av det aktuella läkarintyget. I intyget, som hade utfärdats på begäran av B.P., anfördes, såvitt nu är av intresse, följande.

Uppgiven skadehändelse

Biten av modern i höger överarm cirka 8 juli varvid han fick en missfärgning och förhårdnad som nu försvunnit.

Bedömning

— — —

Jag har träffat pojken och mamman vid några tillfällen i samband med utredning — — — bl.a. Första gången 95-08-01. Jag har inte haft anledning att misstänka att pojken har varit utsatt för fysisk misshandel.

I direkt anslutning till det sist återgivna stycket hade för hand lagts till följande text.

”tidigare, utöver det nu aktuella bitmärket.”

Upplysningar inhämtades per telefon från överläkaren Hans Ekenberg, barn- och ungdomsmedicinska mottagningen vid Luleå sjukhus. Hans Ekenberg uppgav att en tjänsteman vid socialförvaltningen i Luleå kommun fått hans tillåtelse att göra det aktuella tillägget och förtydligandet.

Socialnämnden i Luleå kommun anmodades att inkomma med utredning och yttrande angående det gjorda tillägget i läkarintyget. Socialnämndens arbetsutskott avgav ett remissvar med huvudsakligen följande innehåll.

I samband med utredning som inleddes 1998-07-17 med anledning av misstänkt misshandel av barnen /.../ inkom B.P. med ett läkarintyg.

— — —

Efter samråd med handledande socialsekreterare på Barn- och familjesektionen Lena Lindahl ringde Elisabeth Börjesson 1998-09-02 till Hans Ekenberg som är läkare på barnmottagningen, Luleå sjukhus för att höra hans inställning till detta att /.../ B.P. hade bitit sonen. Detta då läkarintyget inte klargjorde huruvida Hans Ekenberg ansåg att detta att bita ett barn var att anse som barnmisshandel eller inte. Hans Ekenberg ville då vid samtalet med Elisabeth Börjesson att det skulle förtydligas att han ansåg att bettet var att betrakta som barnmisshandel men att han utöver det aktuella bitmärket inte haft anledning att misstänka att misshandel mot /.../ förekommit. Därav

önskade han att det skulle göras ett tillägg till intyget vid föredragning av det 2000/01:JO1
/.../. Tillägget var följaktligen ett starkt önskemål från läkaren i syfte att förtydliga bedömningen av händelsen med bettet från modern i ljuset av tidigare förekommande kontakter med patienten.

B.P. yttrade sig över remissvaret.

JO André anförde i ett beslut den 31 januari 2000 följande.

Av utredningen hos JO framgår att Hans Ekenberg hade lämnat sitt medgivande till att läkarintyget kompletterades i enlighet med vad han uppgav vid telefonsamtalet med Elisabeth Börjesson. Av den kopia av läkarintyget som B.P. skickade med sin anmälan till JO, vilken även bifogades JO:s remiss till socialnämnden, är det inte möjligt att utläsa vem som svarat för den handskrivna anteckningen på intyget. Eftersom denna fråga inte har berörts i remissvaret utgår jag från att det inte fanns några ytterligare anteckningar på det intyg som, enligt B.P., lades fram under förhandlingen vid länsrätten.

Om det finns ett tillägg eller förtydligande på ett läkarintyg skall det självfallet av samma handling framgå både vem som har gjort anteckningen och när den har gjorts. Detta gäller oavsett om tillägget eller förtydligandet har påtecknats av intygsgivaren själv eller av någon på hans uppdrag. En socialsekreterare bör för övrigt vara återhållsam med att göra anteckningar direkt på ett läkarintyg som socialnämnden skall använda vid en domstolsprövning. Normalt bör eventuella tillägg eller förtydliganden göras av vederbörande läkare.

Hälso- och sjukvård

2000/01:JO1

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

(Dnr 1338-1998)

Anmälan

L.L. riktade i en anmälan till JO kritik mot olika instanser beträffande vården av hans son A.L., född 1981, som har en psykisk utvecklingsstörning och flera neuropsykiatriska diagnoser. L.L. kritiserade bl.a. överläkaren Håkan Jarbin vid barn- och ungdomspsykiatriska kliniken i Lund för att han begärt handräckning av polisen för att transportera A.L. från Länssjukhuset i Kalmar, där A.L. intagits för vård, till kliniken i Lund. Han anförde att handräckningsåtgärden bl.a. har inneburit att A.L. fick tillbringa en tid inlåst i häkte. ---

L.L. tog i sin anmälan även upp frågor rörande den medicinska vården av A.L. och användningen av bältesläggning. Prövningen av dessa frågor överlämnade JO i ett beslut den 18 maj 1998, dnr 1792-1998 till Socialstyrelsen.

Vad L.L. anförde rörande polishandräckningen föranledde chefsJO Claes Eklundh, som har tillsyn över polismyndigheten, att på eget initiativ inleda en utredning mot Polismyndigheten i Kalmar län angående handläggningen av barn- och ungdomspsykiatriska kliniken begäran om handräckning, dnr 1872-1998, beslut den 24 januari 2000.

Utredning

Anmälan remitterades till Direktionen för sjukvården i Landskrona–Lund–Orup för utredning och yttrande i fråga om dels anledningen till att handräckning begärdes av polisen för transporten av A.L. från Länssjukhuset i Kalmar till barn- och ungdomspsykiatriska kliniken i Lund, dels hur denna begäran har dokumenterats. Direktionen överlämnade som sitt remissvar ett av överläkaren Håkan Jarbin upprättat yttrande, vari anfördes följande.

1. Dokumentation av handräckningsbegäran 970906.

Beslut om handräckningsbegäran finns dokumenterat i vår journal datum 970905 i samband med familjesamtal, där A.L. och båda föräldrarna deltog.

2. Anledning till att biträde begärts av polismyndigheten.

A.L. vårdades enligt LPT p g a allvarlig psykisk störning och fara för annan. Han hade vid ett flertal tillfällen orsakat skadegörelse i hemmet samt våld mot föräldrarna samt allvarliga hotelser mot andra personer. Vissa incidenter hade även skett under pågående vård. För att begränsa aggressivt agerande och fara för föräldrarna, så beslöts vid familjesamtalet, att permission till hemmet skulle ske med föreskrifter och att permissionen skulle avbrytas om

A.L. inte klarade att fungera inom dessa ramar. Då föräldrarna slog larm kontaktades polismyndighet, som inte hade möjlighet till akut transport av A.L. till Lund, utan sådan fick ske till vuxenpsykiatriska kliniken i Kalmar. A.L. samtyckte dock till vård där och fadern åkte in själv med A.L. enligt överenskommelse med mig per telefon. Polisen lovade dock att ordna transport till Lund enligt begäran om handräckning och så skedde nästföljande dag. Jag kan inte påminna mig att vi då diskuterade att fadern var beredd att köra A.L. ner till Lund. 2000/01:JO1

Håkan Jarbin hade i en tidigare skrivelse meddelat JO att den begäran om handräckning gällande A.L. som faxats till polismyndigheten inte hade kunnat återfinnas vid sjukhuset.

L.L. kommenterade remissvaret.

Journalanteckningarna rörande A.L. från barn- och ungdomspsykiatriska kliniken i Lund för tiden den 3 till den 17 september 1997 samt journal- och omvårdnadsanteckningar rörande A.L. från vuxenpsykiatriska kliniken i Kalmar från den 6 september 1997 har funnits tillgängliga på ombudsmanna-expeditionen. Från Polismyndigheten i Kalmar län inhämtades en kopia av den begäran om handräckning avseende A.L. som inkom från Håkan Jarbin den 6 september 1997.

I beslut den 20 september 1999 anförde *JO André* bl.a. följande.

Bedömning

Begäran om polishandräckning

Regler om polismyndighets skyldighet att lämna biträde finns i 47 § lagen (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård, LPT. Polismyndigheten skall enligt bestämmelsen lämna biträde på begäran av chefsöverläkaren för att återföra en patient som har lämnat vårdinrättningen utan tillstånd eller för att återföra en patient till vårdinrättningen om denne inte har återvänt dit sedan tiden för ett tillstånd att vistas utanför vårdinrättningens område har gått ut eller tillståndet har återkallats. I förarbetena har i fråga om tillämpningen av handräckningsinstitutet anförts bl.a. att det är önskvärt att man så långt som möjligt använder sig av personal inom den psykiatriska vården eller socialtjänsten för att övertyga patienten om att han frivilligt skall följa med till vårdinrättningen (prop. 1990/91:58 s. 287).

En åtgärd av ifrågavarande slag utgör ett stort ingrepp i den personliga integriteten. Det är därför av största vikt att gällande handräckningsbestämmelser används på ett korrekt sätt. JO har tidigare behandlat frågan om tillämpningen av bestämmelserna. I ett beslut anförde JO bl.a. att anlitan av polismyndighet för en åtgärds genomförande endast bör komma i fråga då det finns grundad anledning att anta att de särskilda tvångsbefogenheter som handräckningsinstitutet innefattar är påkallade för åtgärdens genomförande (JO:s ämbetsberättelse 1981/82 s. 172 f., se även 1988/89 s. 194 f.). Det kan således inte komma i fråga att anlita polismyndighet för en transport endast under hänvisning till att det föreligger praktiska svårigheter för en sjukvårdsinrättning att själv svara för transporten. Sjukvårdens företrädare måste också

beakta vilka konsekvenser en begäran om handräckning kan få för patienten, 2000/01:JO1 nämligen att som i förevarande fall behöva bli intagen i häkte.

Genom utredningen har framkommit att Håkan Jarbin begärde handräckning av polisen för att återföra A.L. till kliniken sedan A.L:s permissionstillstånd återkallats på grund av att han hade varit aggressiv i hemmet under permissionen. I det akuta läge som då uppstod finns det inte någon anledning att ifrågasätta att det var befogat att använda sig av handräckningsinstitutet för transporten av A.L.

Det är emellertid också utrett att A.L., sedan man konstaterat att polisen inte hade möjlighet att efterkomma begäran om handräckning samma dag, samtyckt till vård vid vuxenpsykiatriska kliniken i Kalmar och också bereddes vård där till nästkommande morgon.

I remissvaret har inte angetts vilka skäl som i detta senare skede av händelseförloppet motiverade användning av handräckningsinstitutet. Vid denna tidpunkt var ju A.L. redan intagen för sjukhusvård, låt vara vid en annan sjukvårdsinrättning, och intagningen där hade skett i samråd med behandlande läkaren Håkan Jarbin, vilken var den läkare som dagen innan hade begärt handräckningen.

Enligt min mening kan det ifrågasättas vilket stöd som bestämmelsen i 47 § LPT ger för att använda sig av handräckningsinstitutet när det, som i förevarande fall, är fråga om transport av en patient från en vårdinrättning till en annan. Vad som talar för att en tillämpning av handräckningsinstitutet inte är utesluten i en situation som den här aktuella är att patienten ännu inte var återförd till den institution där vården avsetts bedrivas, dvs. kliniken i Lund, och att intagningen vid kliniken i Kalmar får ses endast som en temporär åtgärd. Rättsläget i denna fråga synes vara något oklart men det mesta talar ändå för att det i detta fall inte har förelegat några formella hinder mot att låta handräckningsbegäran kvarstå.

Oavsett hur det förhåller sig med de rättsliga förutsättningarna för att i den uppkomna situationen använda sig av handräckningsinstitutet anser jag att Håkan Jarbin borde ha gjort en förnyad prövning av sin begäran om polis-handräckning med beaktande av att A.L. frivilligt blivit föremål för vård vid kliniken i Kalmar. Det framgår inte av remissvaret att Håkan Jarbin har gjort några överväganden i denna fråga. Om så ändå har skett borde det enligt min mening ha dokumenterats på något sätt. Det kan ifrågasättas om det i det senare skedet av händelseförloppet fortfarande var sakligt befogat att tillgripa handräckning för transporten av A.L. Jag vill dock inte uttala någon uppfattning i den frågan i och för sig. Mot bakgrund av framför allt de uttalanden som gjorts i förarbetena till bestämmelsen i 47 § LPT om vikten av att man i första hand försöker övertala patienten att frivilligt följa med tillbaka till vårdinrättningen anser jag emellertid att det är anmärkningsvärt att Håkan Jarbin, såvitt kan utläsas av utredningen, har låtit handräckningsbegäran kvarstå utan att vidta några åtgärder i anledning av den ändrade situation som inträtt genom att A.L. samtyckt till vård på en vårdinrättning även om det gällde en annan inrättning än den som han fått permission från. Jag förutsätter att ledningen ser över sjukhusets riktlinjer i fråga om användningen av handräckningsinstitutet och därvid beaktar de uttalanden som redogjorts för ovan.

Det kan i sammanhanget anmärkas att av 6 § hälso- och sjukvårdslagen (1982:763) följer att respektive landsting ansvarar för att det finns en fungerande organisation för transporter av patienter mellan vårdenheter och att hälso- och sjukvården alltså normalt själv skall ordna med sådana. Detta gäller även vid transporter av patienter som är intagna enligt LPT. I vissa fall kan det dock av säkerhetsskäl finnas anledning att kontakta polisen i frågan om polismedverkan, vilket dock är något annat än att begära polishand-
2000/01:JO1
räckning.

Med hänsyn till vad som ovan anförts i fråga om tolkningen av bestämmelsen i 47 § LPT i situationer som den förevarande finner jag det befogat att översända en kopia av beslutet till Regeringskansliet för kännedom.

Dokumentation av begäran om handräckning

En begäran om polishandräckning är en uppgift om vårdåtgärd och skall följaktligen bevaras som en journalhandling i enlighet med 3 § patientjournal-lagen (1985:562). Såvitt har framkommit i utredningen finns denna handling inte i behåll hos kliniken. Detta är inte godtagbart.

JO har i tidigare beslut uttalat att det är av största vikt att fattade beslut om handräckning dokumenteras på ett sätt som gör att risken för misstag minimeras (JO:s ämbetsberättelse 1998/99 s. 319). Ett minimikrav måste härvidlag vara att det klart framgår vem som har fattat beslutet i fråga, när så skedde samt till vilken polismyndighet som begäran har ställts.

Håkan Jarbin har i sitt yttrande angett att begäran om polishandräckning dokumenterats genom en anteckning i A.L:s journal den 5 september 1997, alltså dagen innan den incident inträffade som medförde att begäran i fråga kom att inges till polismyndigheten. Vid granskning av den aktuella journalanteckningen kan konstateras att denna inte innehåller annat än att A.L. och hans föräldrar upplystes om vilka förutsättningar som gällde för A.L. under permissionen samt att permissionen omedelbart skulle avbrytas om A.L. på något sätt bröt mot dessa förutsättningar och att polistransport då skulle ske tillbaka till kliniken. Någon annan dokumentation om handräckningsåtgärden finns inte. Själva handräckningsbegäran har, som framgått ovan, inte återfunnits på kliniken och det går inte att utläsa av journalen vem som den 6 september 1997 kom att fatta beslutet om att begära handräckning. Det framgår inte heller vilken polismyndighet som tillställts begäran.

Den dokumentation som skett i förevarande fall är självfallet inte tillräcklig. Jag vill i sammanhanget påtala vikten av att det finns klara och dokumenterade riktlinjer för handläggningen av dessa frågor och jag förutsätter att sjukhusledningen omgående ser över rutinerna i detta avseende.

Vad L.L. anført i övrigt föranleder inte någon åtgärd eller något ytterligare uttalande från min sida.

Med den kritik som ligger i det anförda avslutas ärendet.

Uttalanden rörande förutsättningarna att inom ramen för vård enligt bestämmelserna i lagen (1991:1129) om rättspsykiatrisk vård omhändertä patientens bankkort (minutenkort). Kritik för underlåtenhet att dokumentera åtgärden i patientens journal

2000/01:JO1

(Dnr 2563-1999)

Anmälan

J.A. var intagen för rättspsykiatrisk vård vid Restad gård, rättspsykiatrisk enhet inom NU-sjukvården, Västra Götalandsregionen. I en anmälan till JO framförde J.A. klagomål huvudsakligen mot att personalen hade tagit hand om hans minutenkort.

Utredning

Inledningsvis tog JO del av J.A:s journal. Därefter anmodades Utförarstyrelsen för NU-sjukvården, Västra Götalandsregionen, att inkomma med utredning och yttrande angående det som J.A. hade framfört i sin anmälan. Utförarstyrelsen anförde följande i sitt remissvar.

Bakgrund

Omständigheterna i fallet är, såsom framgår av bifogade yttrande från patientansvarig överläkare (här utelämnat, JO:s anm.), bl a följande.

Aktuell patient vårdas sedan 1996 på rättspsykiatriska enheten enligt lagen om rättspsykiatrisk vård med särskild utskrivningsprövning. Patienten har drogproblem och missbrukar narkotika. Det har även förekommit narkotika medan patienten vistats på avdelningen. Vid tre tillfällen har patienten avvikit i samband med frigång och har då missbrukat narkotika.

Beslutet

I sin anmälan till JO vänder sig patienten mot att han ej själv får ha hand om sitt minutenkort och själv ansvara för sina pengar.

Såsom framgår av överläkarens yttrande är rutinen på avdelningen att minutenkort och större mängd kontanter placeras i förvaringsfack. Patienten har tillgång till förvaringsfacket tillsammans med sin kontaktman.

Överläkaren har även i sitt yttrande framhållit att det inte sällan förekommer transaktioner mellan patienter och att dessa transaktioner sedan blir grogrund för konflikter och att de också kan medföra att narkotika lättare kommer in på avdelningen. Utförarstyrelsen hänvisar till bifogad journalanteckning 981222 (här utelämnat, JO:s anm.).

Enligt 21 § 4 st lag (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård får patient inte inneha egendom som kan vara till men för vården eller ordningen på vårdinrättningen.

Utförarstyrelsen ansluter sig till överläkarens bedömning att det med hänsyn till patientens svåra drogproblem är motiverat att han ej själv har hand om sitt minutenkort.

Utförarstyrelsen anmodades därefter att inkomma med kompletterande yttrande angående hur åtgärden med J.A:s minutenkort hade dokumenterats.

I den delen anförde styrelsen följande i sitt kompletterande remissvar 2000/01:JO1 (bilagorna här utelämnade, JO:s anm.).

Patientansvarig överläkare och chefsöverläkare hänvisar i bifogat yttrande (bil 1) till journalanteckning 981222 (bil 2) och avdelningsanteckningar 981222 och 981227 (bil 3 och 4) samt avdelningsanteckning beträffande medpatient 981222 (bil 5). Anteckningarna visar på patientens problem att handha minutenkortet. Ytterligare dokumentation av åtgärden med J.A:s minutenkort har ej skett.

Till remissvaret hade utförarstyrelsen bifogat utdrag ur de nämnda journalerna.

J.A. bereddes tillfälle att yttra sig över remissvaren men avhörde inte.

I sitt beslut den 7 mars 2000 anförde *JO André* följande.

Bedömning

Huvudfrågan i förevarande ärende rör en för rättspsykiatrisk vård intagen patients rätt att fritt disponera sitt minutenkort.

Självfallet är det möjligt för sjukvårdspersonalen att bistå patienten med förvaltning av dennes egna medel om detta sker efter en överenskommelse med patienten. Den fråga som här skall behandlas rör emellertid omhändertagande av J.A:s minutenkort mot hans vilja. Enligt remissvaret var skälet till omhändertagandet att innehavet kunde vara till men för vården eller ordningen på vårdinrättningen. Den problemställning som aktualiseras i ärendet har tidigare berörts i ett beslut av JO Gunnel Norell Söderblom, redovisat i JO:s ämbetsberättelse 1996/97 s. 301. Gunnel Norell Söderblom anförde bl.a. följande.

Den som är intagen för rättspsykiatrisk vård är inte på grund härav betagen sin rätt att själv förfoga över sina tillgångar. För den som är myndig men som på grund av sjukdom, psykisk störning, försvagat hälsotillstånd eller liknande förhållanden behöver hjälp med att bevaka sin rätt, förvalta sin egendom eller sörja för sin person och som är ur stånd att vårda sig eller sin egendom kan enligt bestämmelserna i 11 kap. 7 § föräldrabalken förvaltare förordnas. I sådant fall har förvaltaren vidsträckt befogenheter att sköta personens ekonomi.

— — — Inskränkningar i rätten att själv förfoga över sina tillgångar kan emellertid även göras av bl.a. ordningsskäl. I 21 § lagen (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård jämförd med 8 § lagen (1991:1129) om rättspsykiatrisk vård framgår att patient som är intagen på en rättspsykiatrisk sjukvårdsinrättning utöver narkotika och liknande heller inte får inneha annan egendom som kan skada honom själv eller någon annan eller vara till men för vården eller ordningen på avdelningen. Det kan vara vanskligt att dra för långtgående slutsatser av lagrummet. Jämförelse kan emellertid göras med motsvarande regelsystem för den som är intagen inom kriminalvården. Av 24 § lagen (1974:203) om kriminalvård i anstalt framgår att rätten för intagen att inneha penningmedel regleras i särskild ordning. Skälen att inskränka rätten att inneha pengar är bl.a. att förhindra narkotikaaffärer och spel om pengar mellan de intagna. Frånvaron av uttrycklig reglering vad gäller den psykiatriska tvångslagstiftningen kan visserligen tolkas så att lagstiftaren, som inte berört saken i förarbetena, ej avsett att inskränka patienternas rätt att fritt förfoga över penningmedel på sjukhuset. Å andra

sidan är det ovedersägligt att de skäl som föranlett lagstiftningen på 2000/01:JO1
 kriminalvårdssidan med samma kraft gör sig gällande även inom den
 rättspsykiatriska vården.

Det får anses uppenbart att 27 000 kr i kontanter bland patienterna kan
 menligt påverka både vården och ordningen på vårdinrättningen. Mot den
 bakgrunden framstår det rimligt att tolka begreppet annan egendom så att det
 även innefattar pengar.

Det har inte skett några huvudsakliga förändringar i de bestämmelser som
 Gunnel Norell Söderblom hänförde sig till. Frågan har inte heller berörts i
 det förslag till ändringar av lagstiftningen som regeringen framlagt i proposi-
 tion 1999/2000:44 Psykiatrisk tvångsvård och rättspsykiatrisk vård. Jag
 ansluter mig till det som Gunnel Norell Söderblom har anfört och anser
 följaktligen att 21 § lagen om psykiatrisk tvångsvård jämförd med 8 § lagen
 om rättspsykiatrisk vård ger utrymme för att mot patientens vilja omhänderta
 pengar om förutsättningarna i lagrummet är uppfyllda i övrigt.

Det framgår av journalanteckningarna att det fanns ca 48 000 kr inne-
 stående på det konto som J.A. hade ett minutenkort anslutet till. Utredningen
 hos JO visar att det fanns problem med narkotika på den aktuella avdel-
 ningen. I remissvaret har även angetts att J.A. hade drogproblem och miss-
 brukade narkotika och att det hade förekommit narkotika på avdelningen när
 J.A. vistades där. Vidare framgår det av journalanteckningarna att det fanns
 goda skäl för uppfattningen att J.A:s minutenkort skulle kunna komma att
 användas för uttag av någon patient på vårdinrättningen. Det fanns följakt-
 ligen en beaktansvärd risk för att minutenkortet skulle kunna vara till men
 för vården eller ordningen på samma sätt som innehav av en större summa
 pengar. I den situationen finns det enligt min mening inte anledning att lägga
 något annat synsätt på omhändertagandet av minutenkortet än på omhänder-
 tagande av pengar.

Jag vill understryka att omhändertagande av egendom enligt de aktuella
 lagrummen skall föregås av en bedömning i det enskilda fallet. Av 2 § 9 för-
 ordningen (1991:1472) om psykiatrisk tvångsvård och rättspsykiatrisk vård
 följer även att uppgift om omhändertagande av egendom skall antecknas i
 patientens journal. Såvitt utredningen visar har det inte skett någon sådan
 anteckning. Det finns därför skäl att kritisera den bristande dokumentationen
 i saken.

Vad J.A. i övrigt har anfört föranleder inte något vidare uttalande från min
 sida.

Ärendet avslutas med den kritik som framgår av det anförda. Jag utgår från
 att Utförarstyrelsen ser till att uppgift om omhändertagande av egendom
 enligt de nämnda lagrummen fortsättningsvis dokumenteras i journalen.

Kritik mot rättspsykiatrisk enhet för genomförandet av ytliga kroppsbesiktningar och kontroll av brev försändelser. Även kritik för underlåtenhet att dokumentera dessa tvångsåtgärder i patientjournalen 2000/01:JO1

(Dnr 3890-1999)

Anmälan

J.A. var intagen för rättspsykiatrisk vård vid Restad gård, en rättspsykiatrisk enhet inom NU-sjukvården, Västra Götalandsregionen. I en anmälan till JO framförde J.A. klagomål mot att han ständigt visiterades när han lämnade och återvände till avdelningen, vilket han gjorde flera gånger dagligen. Vid visitationerna fick han klä av sig naken. J.A. ifrågasatte om det inte skulle föreligga misstanke om insmuggling av narkotika för att visitation skulle få ske. J.A. klagade även på rutinerna för kontroll av försändelser och tog därvid bl.a. upp att det förekom att försändelser öppnades utan att den intagne var närvarande.

Utredning

Inledningsvis tog JO del av journalen rörande J.A. Därefter anmodades Utförarstyrelsen för NU-sjukvården, Västra Götalandsregionen, att inkomma med utredning och yttrande angående det som J.A. framförde i sin anmälan. I remissen angavs att remissvaret även skulle innehålla en beskrivning av hur åtgärderna hade dokumenterats. Utförarstyrelsens majoritet avgav remissvar. En av ledamöterna var skiljaktig och ansåg att ärendet skulle återremitteras för komplettering. Utförarstyrelsen anförde huvudsakligen följande i sitt remissvar.

Såsom framgår av bifogat yttrande från patientansvarig överläkare på rättspsykiatriska enheten och chefsöverläkaren (yttrandet här utelämnat, JO:s anm.) har den rättspsykiatriska enheten på Restad Gård stora problem med narkotikainförsel på avdelningen och narkotikaanvändning av de intagna patienterna. Enligt yttrandet använder sig den rättspsykiatriska enheten av möjligheten till kroppsvisitation av patienterna som ett hjälpmedel i strävan att förhindra att narkotika förs in på avdelningen. Lagen (1991:1129) om rättspsykiatrisk vård § 8 och lagen (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård § 23 åberopas.

Problemet med narkotika på avdelningen är också orsaken till att inkommande brev öppnas inför personalens åsyn. Lagen (1991:1129) om rättspsykiatrisk vård § 8 och lagen (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård § 22 åberopas. Enligt bifogat yttrande får det inte förekomma att brev öppnas utan att patienten är närvarande. Inte heller får personal ta del av det skriftliga innehållet.

Utförarstyrelsen ställer sig bakom av chefsöverläkare och patientansvarig läkare vidtagna åtgärder enligt ovan för att förhindra att narkotika förs in på avdelningen.

Dokumentation av åtgärderna

2000/01:JO1

Såsom framgår av bifogat yttrande har någon strukturerad journalföring av angivna åtgärder tidigare ej skett. Sådan rutin har emellertid nu införts.

J.A. yttrade sig över remissvaret.

I sitt beslut den 7 mars 2000 anförde *JO André* följande.

Bedömning

Enligt 8 § lagen (1991:1129) om rättspsykiatrisk vård (LRV) gäller i tillämpliga delar bestämmelserna i 16–24 §§ lagen (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård (LPT) även vid rättspsykiatrisk vård. I 22 § LPT finns det bestämmelser om kontroll av ankommande försändelser och i 23 § LPT regleras förutsättningarna för kroppsvisitation och ytlig kroppsbesiktning.

Kontroll av ankommande försändelser

22 § LPT har följande lydelse.

Chefsöverläkaren får besluta att försändelser till en patient får undersökas för kontroll av att de inte innehåller sådan egendom som avses i 21 §. Granskningen av en försändelse får inte avse det skriftliga innehållet i brev eller annan skriftlig handling.

Om en ankommande försändelse innehåller egendom som inte får innehas enligt 21 §, får egendomen omhändertas.

Enligt 23 § LRV får chefsöverläkaren delegera uppgiften till en annan läkare.

Med hänsyn till att bestämmelserna i 22 § LPT hänvisar till 21 § LPT finns det anledning att även redovisa innehållet i 21 § första stycket LPT. Det lagrummet har följande lydelse.

En patient får inte inneha

1. narkotika, alkoholhaltiga drycker, andra berusningsmedel eller sådana varor som omfattas av lagen (1999:42) om förbud mot vissa hälsofarliga varor,
2. sådana medel som avses i lagen (1991:1969) om förbud mot vissa dopningsmedel,
3. injektionssprutor eller kanyler, som kan användas för insprutning i människokroppen,
4. andra föremål som är särskilt ägnade att användas för missbruk av eller annan befattningsmedel med narkotika, eller
5. annan egendom som kan skada honom själv eller någon annan eller vara till men för vården eller ordningen på vårdinrättningen.

Av remissvaret framgår att den aktuella avdelningen har haft stora problem med narkotikainförsel. Vad som har framkommit utgör inte skäl att ifrågasätta att ankommande försändelser kontrolleras. Beträffande formen för kontrollen har utförarstyrelsen angett att den inte får ske i patientens utemiljö. J.A. har påstått att kontroll av ankommande försändelser har skett i patientens utemiljö. Påståendet har inte bemötts i remissvaret, varför jag utgår från att det är riktigt. Jag konstaterar att detta förfarande strider mot enhetens rutiner för kontroll av försändelser.

Visitationer och kroppsbesiktningar

2000/01:JO1

23 § LPT har följande lydelse.

Om det är påkallat får en patient kroppsvisiteras eller ytligt kroppsbesiktigas, när han kommer till sjukvårdsinrättningen, för kontroll av att han inte bär på sig egendom som avses i 21 §. Detsamma gäller om det under vistelsen på vårdinrättningen uppkommer misstanke att sådan egendom skall påträffas hos patienten.

Kroppsvisitation och ytlig kroppsbesiktning får inte göras mer ingående än vad ändamålet med åtgärden kräver. All den hänsyn som omständigheterna medger skall iaktas. Om möjligt skall ett vittne närvara.

Chefsöverläkaren beslutar om kroppsvisitation och ytlig kroppsbesiktning.

Enligt 23 § LRV får chefsöverläkaren delegera uppgiften till en annan läkare.

Med kroppsvisitation avses undersökning av patientens kläder, väska eller något annat som han för med sig, däremot inte av hans kropp. En ytlig kroppsbesiktning innebär en granskning av de delar av den nakna kroppen som är synliga. Även armhålorna, håret och fotsulorna får undersökas (prop. 1999/91:58 s. 263). Det tillvägagångssätt som J.A. har beskrivit innebär ett påstående om att det regelmässigt förekom ytliga kroppsbesiktningar. Jag noterar att såväl utförarstyrelsen som chefsöverläkaren och överläkaren i remissvar och yttrande har talat om kroppsvisitationer. Eftersom utförarstyrelsen inte har invänt mot J.A:s beskrivning av hur "visitationerna" gick till, utgår jag från att det var fråga om ytliga kroppsbesiktningar. Som har framgått är det tillåtet att genomföra sådana kroppsbesiktningar under vissa förutsättningar. Mot bakgrund av vad som har framkommit i utredningen om narkotikainförsel, har jag inte funnit skäl att ifrågasätta att det fanns skäl för att vidta sådana tvångsåtgärder.

Jag vill dock understryka att avsikten med bestämmelsen inte är att där beskrivna åtgärder skall vidtas rutinmässigt, utan det måste alltid i det särskilda fallet göras en bedömning av om åtgärden är befogad eller ej (a. prop. s. 263). Utförarstyrelsen har inte kommenterat J.A:s uttalande om att "visitationerna" utfördes regelmässigt utan misstanke i det särskilda fallet. Mot bakgrund av det som har kommit fram genom utredningen hos JO drar jag emellertid den slutsatsen att ytliga kroppsbesiktningar har använts som ett generellt medel för att få stopp på narkotikainförsel till den aktuella avdelningen, dvs. i strid med det som ovan har anförts om avsikten med den aktuella bestämmelsen.

Dokumentationen

Av 2 § 8 förordningen (1991:1472) om psykiatrisk tvångsvård och rättspsykiatrisk vård följer att uppgift om visitation eller kroppsbesiktning enligt 23 § LPT skall dokumenteras i patientens journal jämte skälen för åtgärden. Enligt 2 § 9 samma förordning skall även uppgift om omhändertagande av egendom och kontroll av försändelser dokumenteras i patientens journal.

Av remissvaret framgår att någon strukturerad dokumentation enligt de aktuella bestämmelserna inte har skett. Jag har inte heller vid min granskning av journalen beträffande J.A. kunnat finna någon dokumentation avseende kontroll av försändelser eller ytliga kroppsbesiktningar.

Utförarstyrelsen har inte kommenterat det som J.A. har anfört om att hans försändelser har kontrollerats och att han har utsatts för ständiga "visitationer" (ytliga kroppsbesiktningar). Jag utgår från att det har vidtagits sådana åtgärder beträffande J.A. utan att dessa har dokumenterats. 2000/01:JO1

Ur rättssäkerhetssynpunkt är det självfallet av största vikt att dokumentation av de aktuella åtgärderna sker i enlighet med gällande bestämmelser. En korrekt dokumentation är nödvändig för att en granskning av vården skall kunna ske i efterhand. Jag kan konstatera att den bristande dokumentationen rörande såväl motiven till som genomförandet av tvångsåtgärder väsentligt har försvårat min granskning av det som J.A. har tagit upp i sin anmälan.

Jag ser allvarligt på att vidtagna tvångsåtgärder inte har dokumenterats i vederbörlig ordning. Det är självfallet ett oavvisligt krav att sådana rättssäkerhetsgarantier iaktas av den som ansvarar för vården. Jag kan konstatera att en rutin nu har införts om att dokumentation skall ske. Mot bakgrund härav finner jag inte skäl att vidta några ytterligare åtgärder i anledning av vad som har framkommit.

Ärendet avslutas med den allvarliga kritik som framgår av det anförda. Jag förutsätter att utförarstyrelsen agerar på sådant sätt att den rättspsykiatriska vården sker i enlighet med gällande lagstiftning.

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

(Dnr 4840-1998)

Bakgrund

T.P. ansökte under 1998 hos Socialstyrelsen, regionala tillsynsenheten i Örebro (RT-Ö), om förstöring av vissa sjukjournaler vid bl.a. Mora lasarett. Genom beslut den 24 november 1998 biföll Socialstyrelsen delvis T.P.s framställan. T.P. överklagade Socialstyrelsens beslut. Den 4 december 1998 återkom T.P. till RT-Ö med en ny begäran om att de aktuella journalerna skulle förstöras. I svar den 9 december 1998 meddelade RT-Ö att Socialstyrelsen redan prövat saken och att T.P. överklagat styrelsens beslut. Socialstyrelsen anförde vidare: "Ert ärende har överlämnats till Länsrätten i Örebro för prövning i den del Er ansökan ej bifallits. Ärendet är sålunda föremål för fortsatt prövning i de avseenden Ni nu ansökt om varför Ert brev i nuläget inte föranleder något ytterligare ställningstagande från Socialstyrelsens sida." Socialstyrelsens svar var undertecknat "Vänliga hälsningar, Sven-Olof Pettersson, Avdelningsdirektör."

Anmälan

2000/01:JO1

I en anmälan till JO riktade T.P. klagomål mot Socialstyrelsen, RT-Ö, för underlåtenhet att pröva hans ansökan om journalförstöring från den 4 december 1998.

Utredning

Anmälan remitterades till Socialstyrelsen, verksledningen, för utredning och yttrande och att därvid särskilt beakta vad som anförts i Hellners-Malmqvist, Nya förvaltningslagen med kommentarer, fjärde upplagan, s. 335 angående förfaringssättet vid en uttrycklig begäran om att beslutsmyndigheten skall pröva saken på nytt.

I remissvar anförde Socialstyrelsen, överdirektören Nina Rehnqvist, följande.

I en anmälan till JO har T.P. framfört klagomål mot Socialstyrelsen för att styrelsen inte prövat en förnyad ansökan från honom om journalförstöring. Anmälan har remitterats till Socialstyrelsen för utredning och yttrande. I remissen har hänvisats till Hellners-Malmqvist, Nya förvaltningslagen med kommentarer, fjärde upplagan, s. 335 angående förfaringssättet vid en uttrycklig begäran om att beslutsmyndigheten skall pröva saken på nytt.

Socialstyrelsens utredning

Av utredningen i ärendet framgår följande.

I en ansökan den 19 september 1998 begärde T.P. att hans journaler vid Saxnäs vårdcentral och Mora lasarett skulle förstöras. Efter vidtagen utredning fattade Socialstyrelsen – genom sin regionala tillsynsenhet i Örebro (RT-Ö) – beslut i ärendet den 24 november 1998. Beslutet innebar att ansökan bifölls vad gällde journalerna vid kirurgiska kliniken, Mora lasarett, men att den avslogs i övriga delar, bilaga 1 (här utelämnad, JO:s anm). Sedan T.P. överklagat beslutet, överlämnades handlingarna i ärendet till Länsrätten i Örebro län den 30 november 1998.

I en ny ansökan den 4 december 1998 begärde T.P. på nytt att hans journaler skulle förstöras. I ansökan uppgav T.P. – som det får förstås – att han önskade att samtliga journaler hänförliga till Mora lasarett och journalerna avseende tiden från och med 1975 till och med 1996 hänförliga till Saxnäs vårdcentral skulle förstöras. Denna ansökan föranledde inte något nytt beslut i ärendet, utan T.P. underrättades skriftligen av handläggaren vid RT-Ö om att hans ansökan inte föranledde något ytterligare ställningstagande i saken.

Med anledning av JO:s remiss har Socialstyrelsen genom RT-Ö den 15 februari 1999 fattat ett nytt beslut på grundval av T.P.s senaste ansökan, bilaga 2 (här utelämnad, JO:s anm). Även detta beslut har överklagats.

RT-Ö:s internremissvar fogas som bilaga 3 (här utelämnad, JO:s anm).

Socialstyrelsens yttrande

Om en enskild som av en myndighet fått avslag på en ansökan återkommer med en uttrycklig begäran om att beslutsmyndigheten skall pröva saken på nytt, anses myndigheten skyldig att göra en ny prövning i sak och att därvid fatta ett nytt beslut (jfr Hellners-Malmqvist s. 335). Det sagda framgår inte av någon uttrycklig författningsbestämmelse utan torde följa av allmänna förvaltningsrättsliga grundsatser.

Det är emellertid tveksamt om den redovisade skyldigheten gäller om – som i detta fall – beslutsmyndigheten har överlämnat ärendet till en högre in-

stans. Någon omprövningsskyldighet enligt 27 § förvaltningslagen (1986:223) föreligger inte i dessa fall. Det bör då också anses uteslutet att myndigheten gör en omprövning med stöd av principer i praxis eftersom det annars kan uppstå olägenheter i form av motstridiga avgöranden m. m. (jfr Hellners-Malmqvist s. 337).

Oavsett hur det förhåller sig härmed har Socialstyrelsen genom RT-Ö nu fattat ett nytt beslut i frågan.

T.P. bereddes tillfälle att bemöta remissvaret.

I ärendet inhämtades att länsrätten i Örebro län den 17 december 1998 avslagit T.P.s överklagande dit och att Kammarrätten i Jönköping den 15 februari 1999 beslutat att ej meddela prövningstillstånd i målet. Länsrätten i Örebro län prövade därefter T.P.s överklagande av Socialstyrelsens beslut den 15 februari 1999 att avslå hans framställning av den 4 december 1998. I dom den 12 maj 1999 (mål nr 569-99) hänvisade länsrätten till att kammarrätten så sent som den 11 februari 1999 (beslutet expedierat den 15 februari 1999, JO:s anm.) prövat saken och att inga nya omständigheter som kunde föranleda annan bedömning i det nu aktuella målet hade framkommit, varför överklagandet avslogs.

I beslut den 4 maj 2000 anförde *JO André* följande.

Rättslig reglering

I 27 § första stycket förvaltningslagen (1986:223), FL, föreskrivs att om en myndighet finner att ett beslut, som den har meddelat som första instans, är uppenbart oriktigt på grund av nya omständigheter eller av någon annan anledning, skall myndigheten ändra beslutet, om det kan ske snabbt och enkelt och utan att det blir till nackdel för någon enskild part. Skyldigheten gäller även om beslutet överklagas, såvida inte klaganden begär att beslutet tills vidare inte skall gälla (inhibition).

I bestämmelsens andra stycke föreskrivs att omprövningsskyldigheten inte gäller, om myndigheten har överlämnat handlingarna i ärendet till en högre instans eller om det i annat fall finns särskilda skäl mot att myndigheten ändrar beslutet.

Bedömning

Av 27 § FL följer att en myndighet under vissa förutsättningar skall ompröva ett tidigare meddelat beslut. Skyldigheten att ompröva ett beslut föreligger emellertid inte om beslutet har överklagats och myndigheten överlämnat handlingarna till den högre instansen. Bestämmelsen innebär inte något hinder för en myndighet att ompröva ett beslut också i andra fall än då den är skyldig att göra det enligt FL. I lagen anges sålunda inte uttömmande i vilka fall en myndighet får ändra ett redan fattat beslut. Lagstiftaren har förutsatt att vissa principer om förvaltningsbeslutens rättskraft som vuxit fram i praxis skall ha en utfyllande roll. Enligt dessa principer får myndigheterna göra omprövningar också i vissa andra fall än då de är skyldiga att göra det enligt FL.

2000/01:JO1

2000/01:JO1

I det aktuella ärendet har Socialstyrelsen inte ansett att det först meddelade beslutet varit fel i sak. Redan av det skälet har det således saknats förutsättningar att ompröva ärendet med tillämpning av 27 § FL. Den domstolsprövning som därefter skett har heller inte inneburit någon ändring i Socialstyrelsens beslut. Rätten för den enskilde att få till stånd en förnyad prövning är emellertid, som framgått ovan, inte inskränkt till de fall där myndigheten enligt 27 § FL är skyldig att ompröva beslutet till följd av att det är uppenbart felaktigt.

Rent allmänt gäller inom förvaltningsrätten att ett meddelat avslagsbeslut inte utgör hinder för en sökande att på nytt begära ett gynnande beslut av myndigheten. Den omständigheten att en myndighet inte finner skäl föreligga att ändra inställning i själva sakfrågan, innebär inte att myndigheten kan underlåta att pröva den nya framställningen. Myndigheten har ansetts skyldig att besvara varje sådan begäran genom ett nytt beslut oavsett om det tidigare beslutet bör ändras eller ej (Hellners-Malmqvist, Nya förvaltningslagen med kommentarer, femte upplagan s. 299).

Som Socialstyrelsen har pekat på i sitt remissvar är det emellertid tveksamt om skyldigheten att göra en ny prövning i sak gäller om, som i detta fall, beslutsmyndigheten har överlämnat ärendet till en högre instans. Någon omprövningsskyldighet enligt 27 § FL föreligger då inte längre och det bör då också anses uteslutet att myndigheten gör en omprövning med stöd av principer i praxis, eftersom det kan uppstå olägenheter i form av motstridiga avgöranden (jfr a.a. s. 301 f.).

Socialstyrelsens beslut i anledning av T.P.s första begäran om journalförstöring var sålunda föremål för prövning i domstol (länsrätten), när T.P.s nya ansökan i samma sak inkom till Socialstyrelsen. Huvudregeln är givetvis att omprövning inte bör ske sedan beslutsmyndigheten har överlämnat handlingarna i ärendet till den högre instansen (jfr prop. 1985/86:80 s. 77). I vissa typer av ärenden ligger det dock i sakens natur att omprövning får eller till och med skall ske utan hinder av överklagandet, t.ex. inom den psykiatriska tvångsvården. Frågan om när en myndighet kan ompröva beslut, som är föremål för överprövning i allmän förvaltningsdomstol, är således knappast möjlig att besvara i generella termer. Det är ärendets karaktär som blir avgörande. Ett ärende i anledning av en begäran om förstöring av patientjournal kan enligt min mening knappast anses vara att hänföra till en sådan ärendegrupp där det av rättssäkerhetsskäl för den enskilde framstår som angeläget att den lägre instansen skall ompröva saken utan hinder av att den är föremål för prövning i högre instans. Det besked som T.P. erhöll den 9 december 1998 kan därför inte kritiseras i sak. Däremot borde beskedet ha utformats som ett formellt beslut med överklagandehänvisning.

Med det påpekandet avslutas ärendet.

Disciplinansvar för en överläkare vars felaktiga journal-
anteckningar lett till beslut om återintagning av patient till
sjukvårdsinrättning oaktat stöd härför saknats i bestämmelserna
i lagen (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård

2000/01:JO1

(Dnr 3972-1998)

Initiativet

Den 21 oktober 1998 upprättades en promemoria på Riksdagens ombuds-
mannaexpedition med följande lydelse.

Tvångsvård utan lagstöd

Den 29 juli 1998 upptog JO Lavin ett initiativärende mot Länsrätten i
Östergötlands län (dnr 2879-1998). Saken gällde ett mål enligt lagen
(1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård, LPT, och avsåg länsrättens dom den
11 juni 1998 avseende fortsatt vård av patienten B. som var intagen på
psykiatriska kliniken, Vrinnevisjukhuset i Norrköping. Av handlingarna
framgår bl. a. följande.

Genom dom den 11 december 1997 biföll länsrätten en framställan från
chefsöverläkaren om fortsatt tvångsvård av B. Det angavs i domen att vården
fick pågå under högst tre månader från den dagen. Det antecknades i
journalen att länsrätten förlängt vården. Däremot angavs inte vårdtidens
längd. Den 11 juni 1998 biföll länsrätten en den 8 juni inkommen ansökan
från chefsöverläkaren om medgivande till fortsatt vård. I dom den 15 juli
1998 konstaterade Kammarrätten i Jönköping att tvångsvården till följd av
bestämmelserna i LPT redan upphört vid tiden för ansökan och undanröjde
länsrättens dom.

Av journal från Vrinnevisjukhuset framgår bl.a. att B. den 24 februari
1998 intogs med polishandräckning och skrevs ut den 2 mars 1998.
Samtidigt antecknades i journalen att B. inkom från permission och att LPT
kvarstår till 980611. En anteckning om att LPT kvarstår till 980611
återkommer den 20 maj 1998 i samband med att då beslutades att B. skulle
återintas med polishandräckning. Den 22 maj 1998 inkom B. med polis-
handräckning.

Som framgår av kammarrättens dom har vården enligt LPT upphört senast
tre månader räknat från den 11 december 1997. När B. intogs med polis-
handräckning den 22 maj 1998 och därefter kvarhölls på Vrinnevisjukhuset
fram till kammarrättens dom, saknades lagstöd för tvångsåtgärder mot B.

I 2 kap. regeringsformen (RF) finns bestämmelser om grundläggande fri-
och rättigheter. Bl. a. föreskrivs i 8 § att varje medborgare är gentemot det
allmänna skyddad mot frihetsberövande. Av 12 § följer att dessa rättigheter
under vissa förutsättningar kan begränsas genom lag eller, i särskilda fall,
genom förordning. LPT är en sådan lag genom vilken skyddet mot frihets-
berövande kan inskränkas.

De åtgärder som sjukvården vidtagit mot B. från och med beslutet om
återintagning den 20 maj 1998 bör utredas närmare genom remiss.
Landstingsstyrelsen i Östergötlands län bör anmodas att yttra sig över
innehållet i denna promemoria.

JO beslutade att i ett särskilt ärende utreda det inträffade.

Utredning

2000/01:JO1

Ärendet remitterades för utredning och yttrande till landstingsstyrelsen i Östergötlands län mot bakgrund av vad som angavs i promemorian. I remissvar anförde landstingsdirektören Arne Johansson följande.

Utifrån framställd begäran om yttrande har på Landstingsstyrelsens uppdrag påkallats begäran om utredning och yttrande från överläkaren Göran Stjerna vid psykiatriska kliniken, avd 26, Vrinnevisjukhuset, Norrköping i ärende avseende tvångsvård utan lagstöd angående patienten B.

Överläkaren Göran Stjerna har tillsammans med överläkaren Maria Vargas, Vuxenpsykiatriska mottagningen, Finspång i skrivelse daterad 1998-11-17, bilaga 1 (*se nedan*), låtit meddela vad som framkommit i ärendet vid genomgång av patientens journal vid de båda enheterna.

Överläkare Göran Stjerna medger att av Länsrättens dom framgår att fortsatt tvångsomhändertagande av patienten B. avsåg tre månader. Uppges av läkarna att LPT sedvanligen beslutas fortgå under sex månader och att Länsrättens beslut i aktuellt ärende om fortsatt vård under enbart tre månader inte har observerats med tillräcklig tydlighet. I patientens journal har enbart angivits att beslut om tvångsvård enligt LPT meddelats, någon uppgift om slutdatum har inte noterats. 1998-02-24 förekommer för första gången notering om att pågående LPT löper ut 1998-06-11. Därefter förekommer denna felaktiga uppgift vid flera tillfällen.

Utifrån patientens behov av fortsatta behandlingsinsatser ingavs den 8 juni 1998 begäran om fortsatt tvångsvård och bifalles denna av Länsrätten den 11 juni 1998. Den föreliggande bristen i vårdkedjan uppdagas för berörda först i samband med Kammarrättens dom den 15 juli 1998.

Utifrån vad som framkommit genom den begärda utredningen medges att personalen vid psykiatriska kliniken inom Vrinnevisjukhuset, Norrköping och vuxenpsykiatriska mottagningen, Finspång genom bristande journalföring och tillika uppmärksamhet har förorsakat att tvångsvård fortgått utan lagstöd. Den skada patienten B. härigenom förorsakats bör emellertid värderas utifrån den omständigheten att patientens mentala hälsa i mars 1998 var sådan att en i rätt tid ingiven framställan om fortsatt tvångsvård sannolikt hade bifallits av Länsrätten.

Bilaga 1

Patienten B. har en mycket svårbehandlad schizofren sjukdom, han har varit föremål för flertaliga vårdtillfällen i slutenvård och dessutom kontinuerlig öppenvårdskontakt under flera år. Massiva insatser där det handlat mycket om att få patienten motiverad att både sköta den medicinska behandlingen samt övrigt behandlingsarbete.

Undertecknad har diskuterat ärendet med ansvarig läkare i öppenvård, överläkare Maria Vargas, vuxenpsykiatriska mottagningen, Finspång.

Vid genomgång av journalhandlingar framkommer att Länsrätten vid dom den 11 december -97 biföll ansökan om fortsatt tvångsvård dock med tidsbegränsningen högst 3 månader. Tidsrymden 3 månader finns angivet i Länsrättens dom dock infördes detta inte i löpande text i journalen. Sedvanligt är att LPT-vården förlängs 6 månader vilket alltså inte skedde vid detta tillfälle utan enbart 3 månader. Här har ett beklagligt missförstånd uppstått. I löpande text återkommer vår uppfattning att LPT-vården förlängdes till 980611. Pat utskrevs den 2/3 -98 för fortsatt vård med permission LPT, löpande till datumet 980611. Då kollegan Maria Vargas fick denna uppgift handlade hon ärendet därefter.

Härefter inhämtades kompletterande upplysningar i fråga om organisation och journalföring vid Vrinnevisjukhuset. I remissvar uppgavs att vuxen-

psykiatriska mottagningen i Finspång ingår organisatoriskt i psykiatriska kliniken inom Vrinnevisjukhuset, att samtliga överläkare vid enheten erhållit chefsöverläkarens delegation att handlägga ärenden angående LPT och LRV samt att endast en journal upprättas beträffande patienterna vid enheten. Även telefonupplysningar har inhämtats. 2000/01:JO1

Vidare har delar av journalen rörande B. samt domar från Länsrätten i Östergötlands län och Kammarrätten i Jönköping funnits tillgängliga på ombudsmannaexpeditionen.

Genom utredningen kan händelseförloppet, såsom det är av intresse här, sammanfattas enligt följande. Framställan till Länsrätten i Östergötlands län om medgivande till fortsatt vård enligt LPT avseende B. gjordes den 9 december 1997 av överläkaren Göran Stjerna. I dom den 11 december 1997 medgav länsrätten förlängning av tvångsvården för B. med högst tre månader. Av domskälen framgår att Göran Stjerna själv åberopade att fortsatt vård behövdes under tre månader. I Beslutsblankett LPT-vård rörande B. har under avsnittet Länsrättens domar den 11 december 1997 antecknats "Vårdtiden förlängd tom 980611". Anteckningen är införd av en läkarsekreterare. I en av Göran Stjerna signerad daganteckning den 11 december 1997 angavs att vården enligt LPT förlängts av länsrätten. Någon vårdtid angavs däremot inte. I samband med en återintagning från permission av B. antecknade först en avdelningschef och därefter en AT-läkare för den 24 februari 1998 bl.a. att LPT kvarstår respektive löper till den 11 juni 1998. Uppgiften återkommer i epikrisen signerad av Göran Stjerna. I en daganteckning den 20 maj 1998 antecknade överläkaren Maria Vargas bl.a. att "då pat. står på LPT till den 11 juni 1998 ordnas en polishandräckning så pat. kommer till avd. 23". Patienten hade då undersökts av Maria Vargas som bedömt B:s hälsotillstånd som försämrat. Den 8 juni 1998 ansökte överläkaren Göran Stjerna hos länsrätten om medgivande till fortsatt tvångsvård. Sedan länsrätten, genom dom den 11 juni 1998 medgivit fortsatt vård längst till den 11 december 1998, skrevs B. den 16 juni 1998 ut med permission fram till detta datum. I dom den 15 juli 1998 undanröjde kammarrätten länsrättens dom.

Genom beslut den 29 oktober 1998 i ovannämnda initiativärende (dnr 2879/98) anmälde JO Lavin med stöd av 6 § tredje stycket lagen (1986:765) med instruktion för Riksdagens ombudsmän hos Statens ansvarsnämnd frågan om disciplinansvar för den rådman som handlagt målet hos länsrätten. Genom beslut den 28 januari 1999 har ansvarsnämnden meddelat rådmannen disciplinpåföljd i form av löneavdrag.

I ett beslut den 26 februari 1999 anförde *JO André* följande.

Rättslig reglering

I 2 kap. 8 § regeringsformen (RF) föreskrivs att varje medborgare är gennemot det allmänna skyddad mot frihetsberövande. Inskränkningar i denna rättighet kan endast begränsas genom lag eller, i särskilda fall, genom förordning, 2 kap. 12 § RF.

2000/01:JO1

I lagen (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård, LPT, finns bestämmelser om tvångsvård som innefattar frihetsberövande av patienten. Förutsättningarna för tvångsvård anges i 3 § och enligt 4 § får ett beslut om intagning på en sjukvårdsinrättning för tvångsvård inte fattas utan att s.k. vårdintyg har utfärdats av vilket det framgår att det finns sannolika skäl för att förutsättningarna för tvångsvård av patienten är uppfyllda. Om chefsöverläkaren vid den enhet där patienten vårdas finner att denne bör ges tvångsvård utöver fyra veckor från dagen för beslutet om intagning skall chefsöverläkaren före utgången av fyra veckorstiden ansöka hos länsrätten om medgivande till sådan vård (7 §). Länsrätten får medge fortsatt tvångsvård längst fyra månader första gången räknat från dagen för beslutet om intagning och därefter med högst sex månader åt gången räknat från prövningstillfället (8–9 §§). Tvångsvården upphör automatiskt om ansökan om medgivande till förlängning inte inkommit till länsrätten inom den tid som anges i 7 respektive 9 § (28 §). I 25 och 26 §§ finns bestämmelser om permission och återkallelse av permission. Chefsöverläkaren får enligt 39 § uppdra åt erfaren läkare vid sjukvårdsinrättningen med specialistkompetens inom någon gren av psykiatrin att fullgöra uppgifter som chefsöverläkaren har enligt LPT. Att chefsöverläkaren i vissa fall kan påkalla polishandräckning framgår av 47 §.

I förordningen (1991:1472) om psykiatrisk tvångsvård och rättspsykiatrisk vård anges i 2 § att chefsöverläkaren skall tillse att patientjournalen bl.a. skall innehålla uppgift om ansökan enligt 7 eller 9 § LPT samt om rätts beslut med anledning av ansökan. Vidare föreskrivs i 3 § patientjournalagen (1985:562) att en patientjournal skall innehålla de uppgifter som behövs för en god och säker vård av patienten.

Bedömning

Av utredningen framgår att vården av B. enligt bestämmelserna i LPT upphörde med utgången av den tid som länsrätten medgivit i domen den 11 december 1997, nämligen den 11 mars 1998. Efter denna tidpunkt kunde tvångsvård komma till stånd endast genom ett sådant intagningsförfarande som regleras i 4–6 §§ LPT. När beslut fattades den 20 maj 1998 om att återinta B. till sjukvårdsinrättningen för vård där och om att begära polishandräckning, innebar detta att det allmänna kränkte B:s i 2 kap. 8 § RF grundlagsfästa skydd mot frihetsberövande åtgärder. Frihetsberövande som inte har stöd i lag strider dessutom mot artikel 5 första punkten konventionen (d. 4 november 1950) angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna. Det inträffade är självfallet mycket allvarligt och förfarandet innebär objektivt sett ett olaga frihetsberövande. De vidtagna åtgärderna liksom vad i övrigt förekommit i ärendet, särskilt ansökan den 8 juni 1998 till länsrätten om medgivande till fortsatt tvångsvård, kan också ha inneburit att befattningshavare, genom att uppsåtligen eller av oaktsamhet vid myndighetsutövning åsidosätta vad som gäller för uppgiften, gjort sig skyldig till tjänstefel (20 kap. 1 § BrB). Jag har därför allvarligt övervägt att inleda förundersökning.

För att någon skall kunna ställas till ansvar för brott i något avseende krävs emellertid att även det subjektiva rekvisitet är uppfyllt. Det kan här direkt

konstateras att fråga om uppsåtligt brott inte över huvud taget är aktuell. 2000/01:JO1
Frågan är i stället om den oaktsamhet som förevarit är så straffvärd att det funnits anledning att gå vidare i saken i straffrättslig ordning. Jag har, om än med viss tvekan, stannat för att avstå från att inleda förundersökning och har valt att i stället vidta åtgärder för inledande av disciplinärt förfarande mot berörda läkare.

Enligt 5 kap. 3 § lagen (1998:531) om yrkesverksamhet på hälso- och sjukvårdens område får disciplinpåföljd åläggas om den som tillhör hälso- och sjukvårdspersonalen uppsåtligen eller av oaktsamhet inte fullgör en sådan skyldighet enligt 2 kap. 1, 2, 4, 6, 8 eller 9 § eller någon annan föreskrift som är av direkt betydelse för säkerheten i vården. Om felet är ringa eller om det framstår som ursäktligt får disciplinpåföljd underlåtas. Motsvarande bestämmelser fanns i 4 § lagen (1994:954) om disciplinpåföljd m.m. på hälso- och sjukvårdens område jämfört med lagen (1994:953) om åligganden för personal inom hälso- och sjukvården, vilka lagar gällde fram till utgången av år 1998.

I patientjournalagen stadgas att patientjournal skall innehålla de uppgifter som behövs för en god och säker vård av patienten. Av 2 § i den tidigare nämnda förordningen om psykiatrisk tvångsvård och rättspsykiatrisk vård följer att länsrättens dom angående medgivande till förlängning av vårdtiden skall antecknas. Det kan, som också händelseförloppet i förevarande fall visat, få allvarliga konsekvenser för den enskilde patienten när den av länsrätten medgivna längsta tiden för tvångsvård som här antingen har angivits fel (beslutsjournalen) eller utelämnats (den löpande journaltexten). Den felaktigt angivna vårdtiden har därefter upprepats vid ett flertal tillfällen. En korrekt angiven tidsuppgift är således av väsentlig betydelse för säkerheten i vården. Överläkaren Göran Stjerna har, genom att i sin anteckning den 11 december 1997 inte anteckna den av länsrätten medgivna längsta vårdtiden liksom att i sin signerade epikrisanteckning ange en felaktig vårdtid, brustit i sina åligganden.

Jag anser mig däremot inte ha någon anledning att driva frågan om disciplinärt ansvar vidare såvitt gäller de övriga befattningshavare som fört in den felaktiga uppgiften om vårdtiden.

Göran Stjerna har vidare hos länsrätten ansökt om medgivande till fortsatt tvångsvård, oaktat de formella förutsättningarna härför inte förelegat. Åtgärden har inneburit skada för patienten då länsrätten bifallit framställan. Göran Stjerna har även i här angivet hänseende brustit i sina åligganden.

Överläkaren Maria Vargas har, sedan hon undersökt B., fattat beslut om att B. skulle återintas med polishandräckning för vård på sjukvårdsinrättning. Hennes beslut har lett till att B. kommit att frihetsberövas utan laga stöd. Detta måste läggas Maria Vargas till last. Hennes ställningstagande i formellt hänseende har emellertid av allt att döma grundats på den felaktiga datumangivelsen och det saknas anledning anta annat än att Maria Vargas, om hon haft det formella läget klart för sig, i stället skulle ha utfärdat ett vårdintyg beträffande B. Då kraven för att återkalla ett permissionstillstånd är jämförbara med de krav som ställs vid intagningsprövning enligt 6 § LPT, får det förutsättas att det i vart fall förelåg sannolika skäl för att förutsättningarna för tvångsvård var uppfyllda. De formella förutsättningarna för en

begäran om polishandräckning hade därmed också varit för handen. Om- 2000/01:JO1
ständigheterna synes därför förmildrande.

Med stöd av 6 § tredje stycket lagen (1986:765) med instruktion för Riksdagens ombudsmän anmäler jag ärendet till Hälso- och sjukvårdens ansvarsnämnd med yrkande om disciplinär påföljd för Göran Stjerna och Maria Vargas.

Vid min granskning av handlingarna i ärendet har jag kunnat konstatera att journalföringen även i andra hänseenden än vad som påtalats synes bristfällig. Bl.a. saknas signering i ett flertal fall. Jag överlämnar därför en kopia av detta beslut till Socialstyrelsen för den åtgärd som styrelsen kan finna påkallad.

Hälso- och sjukvårdens ansvarsnämnds (HSAN) prövning

I ett beslut den 16 juni 1999 anförde HSAN bl.a. följande

BEDÖMNING

Ansvarsnämnden delar JO:s bedömning att Göran Stjerna åsidosatt sina skyldigheter i yrkesutövningen genom att i sin anteckning den 11 december 1997 inte anteckna den av länsrätten medgivna längsta vårdtiden och genom att i sin signerade epikrisanteckning ange en felaktig vårdtid. Han har dessutom ansökt om medgivande till fortsatt tvångsvård, trots att det inte funnits formella förutsättningar för detta. Hans fel är varken ringa eller ursäktligt och bör medföra disciplinpåföljd i form av en varning.

Maria Vargas beslut om att B. skulle återintas ledde till att B. frihetsberövades utan laga stöd. Maria Vargas ställningstagande grundades dock på de felaktiga datumangivelserna i journalen. Såvitt framkommit fanns det inte skäl för henne att misstänka att datumangivelserna kunde vara felaktiga och det fanns således inte heller anledning för henne att kontrollera uppgifterna närmare. Hennes fel framstår som ursäktligt. Det skall därför inte medföra någon påföljd.

HSAN:s beslut

HSAN beslutade – med stöd av 5 kap. 3 § lagen (1998:531) om yrkesverksamhet på hälso- och sjukvårdens område – att ålägga Göran Stjerna en varning. HSAN lämnade anmälan i övrigt utan åtgärd.

Beslutet vann laga kraft.

Stöd och service till vissa funktionshindrade

2000/01:JO1

Kritik mot kommun för bristande rutiner och åtgärder vid en anställds övergrepp mot boende i ett kommunalt gruppboende

(Dnr 585-1999)

Anmälan m.m.

I en anmälan till JO framförde Kurt Andersson klagomål mot Motala kommun. Klagomålen avsåg kommunens handläggning i anledning av en anställds övergrepp mot boende i ett kommunalt gruppboende. Kurt Andersson tog upp bl.a. att varken de boendes gode män och förvaltare eller överförmyndaren informerades av kommunen angående misstanken om övergrepp. Han tog vidare upp att den anställda personalen borde ha anmält sina iakttagelser till ledningen i ett tidigare skede och att det ytterst var kommunens organisation och bristande rutiner som hade fördröjt en anmälan.

Utredning

Motala tingsrätts dom nr DB 22, meddelad den 2 februari 1999 i mål nr B 324/98, infordrades och granskades. Av denna framgår att den aktuella vårdaren dömdes av Motala tingsrätt för ofredande enligt 4 kap. 7 § brottsbalken, bl.a. gentemot H.A.

Motala kommun anmodades att inkomma med utredning och yttrande över vad som framfördes i anmälan. Skola-, fritids- och omsorgsstyrelsen i kommunen anförde huvudsakligen följande i sitt remissvar.

Motala kommun och därmed omsorgsverksamheten har anmälts av god man Kurt Andersson till Riksdagens ombudsman vad gäller utredning av kommunens handläggning av ärende rörande personal vid vårdenhet som misstänkts för att ha ofredat vårdtagare.

Anmälaren riktar sin kritik mot kommunens organisation och mot bristfälliga rutiner vilket skulle ligga till grund för att ofredande pågått under, enl anmälaren två år.

Tiden måste från anmälares sida vara en mycket grov skattning eller en felräkning. Första tillfället enl. dom 1999-02-02 var våren 97 men det ogillades varför första tillfället var sommaren 97 och det sista i feb. 98 alltså ett drygt halvår. Detta är dock inte acceptabelt men tiden bör relateras rätt.

Motala kommun beslutade 92 om en ny platt organisation med långtgående decentralisering till enskilda arbetstagare och arbetslag. Organisationen justerades ur funktionsynpunkt 95 men fortfarande med samma målsättning att ansvar och befogenheter skulle decentraliseras så långt ut som möjligt. Detta innebär att styrning och uppföljning måste ske utifrån fastställda riktlinjer och föreskrifter vilka måste av arbetsledningen delges och tydliggöras.

När det gäller rutiner för anmälan om övergrepp inom den kommunala äldre- och handikappomsorgen i Motala kommun fastställdes dessa 970415 och de bygger på Socialstyrelsens SOSFS 1996:11. Samtlig berörd personal gavs under våren en grundlig information varvid det personliga ansvaret förtydligades av resp. resultatchef inom verksamhetsområdet.

En organisation måste bygga på att varje individ tar sitt ansvar men också ges förtroende av arbetsledning vilket leder till en individuell anpassad vård och omsorg. En chefstätare organisation skulle knappast ge bättre effekter utan förr passivisera och därmed minska effektiviteten. 2000/01:JO1

När det gäller rutiner så anser vi dessa tillfyllest men efter det som inträffat måste vi ytterligare informera och samtala om det ansvar det innebär för var och en inom verksamheten. Att anmälan till resultatchef ej skett i tid förstärker detta och tyder på att det finns problem att överbygga när det gäller den kollegiala samhörigheten gentemot den professionella inställning som yrket kräver. Vi måste också förstärka uppföljningen så att det inte bara sker information utan även kontinuerlig kontroll vilket kan ske vid årliga utvecklingssamtal samt som en stående punkt vid personalmöten.

Med händelseförloppet bakom oss ser vi också att information till anhöriga och gode män missats vilket vi kommer att komplettera våra rutiner med.

Kommunens bestämmelser angående anmälan om och utredning av övergrepp inom den kommunala äldre- och handikappomsorgen bifogades remissvaret (*här utelämnat*).

Kurt Andersson yttrade sig över remissvaret.

Från Överförmyndaren i Motala kommun inhämtades att Kurt Andersson sedan den 19 november 1997 var förordnad som förvaltare för H.A. enligt 11 kap. 7 § föräldrabalken.

Skola-, fritids- och omsorgsstyrelsen upplyste att H.A:s boende utgjorde en insats enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS).

Slutligen inhämtades att Motala tingsrätts dom i mål nr B 324/98 inte hade överklagats vad gällde skuldfrågan.

I sitt beslut den 6 april 2000 anförde *JO André* följande.

Bedömning

Inledning

Socialstyrelsens allmänna råd 1996:11 "Anmälan om övergrepp inom kommunernas äldre- och handikappomsorg samt den därtill knutna hälso- och sjukvården" upphävdes genom Socialstyrelsens kungörelse SOSFS 1999:3, beslutad den 15 februari 1999. Anledningen till Socialstyrelsens beslut var ändringar i socialtjänstlagen (1980:620) som trädde i kraft den 1 januari 1999, bl.a. en bestämmelse 71 a § angående anmälan om missförhållanden i omsorger om äldre och funktionshindrade.

Vid den tidsperiod som är aktuell i förevarande ärende gällde emellertid Socialstyrelsens allmänna råd 1996:11. Motala kommun fastställde den 15 april 1997 bestämmelser angående anmälan om övergrepp inom den kommunala äldre- och handikappomsorgen, se bilaga (*här utelämnad*). Bestämmelserna, som utgår från Socialstyrelsens allmänna råd, är väl avvägda. Jag har inte något att erinra mot kommunens rutiner i allmänhet.

Anmälningsplikten

2000/01:JO1

En viktig del i kommunens bestämmelser är anmälningsplikten. I linje med Socialstyrelsens allmänna råd föreskriver kommunen att "All personal som arbetar inom vård och omsorg skall anmäla kända eller misstänkta missförhållanden till resultatchefen." I förevarande fall anmälde vissa vårdare vid den aktuella gruppboenden att en arbetskamrat hade utsatt boende för övergrepp. Anmälan upptogs skriftligt den 30 april 1998.

Av utredningen hos JO framgår att det i vart fall från våren 1997 och fram till början av 1998 förekom sådana missförhållanden vid den aktuella gruppboenden som omfattades av de anställdas anmälningsplikt. Missförhållandena bestod av närmare angivna övergrepp gentemot de boende från en vårdares sida. Vidare framgår det av tingsrättens dom och övriga handlingar att vårdarens arbetskamrater hade iakttagit övergreppen under den aktuella tidsperioden, utan att anmäla saken till arbetsledningen.

Personer som vårdas i särskilda boendeformer har som regel ett stort vårdbehov och är på olika sätt beroende av anhöriga och vårdpersonalen. Det kan antas att de boende upplever att de har ett sådant beroendeförhållande till personalen att de har svårt att framföra klagomål mot en vårdare, även om kritiken skulle vara befogad. Vidare är hjälptagarna oftast försvarslösa om de utsätts för övergrepp. Mot bakgrund härav är det av yttersta vikt att de bestämmelser och rutiner som finns inom en kommun kring dessa frågor kontinuerligt diskuteras och förs ut till de anställda för att motverka att de anställda av solidaritet eller något annat skäl avstår från att anmäla en arbetskamrats övergrepp mot de boende. Jag kan konstatera att kommunen i förevarande fall inte hade vidtagit tillräckliga åtgärder för att tillse att de anställda följde bestämmelserna om anmälningsplikt. Styrelsen har i remisssvaret angett att vissa åtgärder avseende information och uppföljning kommer att vidtas för att säkerställa att kommunens bestämmelser följs. Jag förutsätter att styrelsen numera har vidtagit dessa åtgärder.

Information till gode män och förvaltare

Kurt Andersson är enligt 11 kap. 7 § föräldrabalken förordnad som förvaltare för H.A. Förvaltaruppdraget är inte begränsat, vilket innebär att uppdraget även innefattar att sörja för H.A:s person. Kurt Andersson är med andra ord H.A:s ställföreträdare även när det gäller H.A:s personliga förhållanden. Som förvaltare hade Kurt Andersson följaktligen ett berättigat intresse av att få kännedom om den anmälan om övergrepp som gjordes jämte de bakomliggande omständigheterna. Att en förvaltare erhåller sådana upplysningar utgör närmast en förutsättning för dennes möjlighet att fullgöra förvaltaruppdraget i de fall uppdraget innefattar att sörja för huvudmannens person. Det saknas dessutom anledning att anta att det finns några motstående intressen mellan förvaltaren och huvudmannen när det gäller information till förvaltaren om misstänkta eller konstaterade övergrepp mot huvudmannen. Bestämmelserna i 7 kap. 4 § sekretesslagen (1980:100) utgjorde därför inte något hinder mot att informera Kurt Andersson. I stället borde kommunen på eget initiativ ha tagit kontakt med Kurt Andersson och upplyst honom om de anmälda missförhållandena vid gruppboenden. Som förvaltare hade ju Kurt

Andersson att överväga och vidta lämpliga åtgärder på H.A:s vägnar i an- 2000/01:JO1
ledning av det som hade inträffat.

När det gäller gode män och förvaltare för de övriga boende framgår det inte av utredningen huruvida de hade uppdrag att sörja för respektive huvudmans person eller ej. Om så var fallet borde kommunen – i enlighet med det ovan anförda – omgående ha upplyst även dem om de anmälda missförhållandena.

Övrigt

Vad som i övrigt har framkommit föranleder inte någon åtgärd eller något uttalande från min sida.

Med den kritik som framgår av det anförda avslutas ärendet.

Socialförsäkring

2000/01:JO1

En tjänsteman vid försäkringskassa har kritiserats för att ha överskridit sin behörighet

(Dnr 1827-1999)

JO Pennlöv meddelade – efter en anmälan mot Stockholms läns allmänna försäkringskassa – den 4 maj 2000 ett beslut med följande innehåll.

Anmälan

C.E. hävdade att en tjänsteman vid kassan, G.J., skulle ha lämnat ut uppgifter om hennes bostadsbidrag till hennes f.d. make, J.E. G.J. skulle också på olika sätt ha hjälpt och bistått J.E. i samband med att denne överklagade ett beslut om underhållsstöd.

Utredning

Anmälan remitterades till försäkringskassan för utredning och yttrande. Kassan – direktören Henrik Meldahl – hänvisade i remissvaret till en av kassans revisionsenhet gjord utredning om någon tjänsteman obehörigen inhämtat uppgifter avseende C.E. I utredningen angavs följande.

Bakgrund

Den 4 maj 1999 inkom ett brev till kassan från C.E. ställt till Christel Rönnblad, Länskontor 2. Brevet innehöll en redogörelse över C.E:s situation i ett omprövningsärende rörande underhållsstöd. I brevet beskrevs att hennes tidigare make, J.E., hade via en bekant anställd på försäkringskassan fått uppgifter som rörde bl a hennes bostadsbidrag. I brevet nämndes inget namn på denna person på försäkringskassan, utan bara som – ”en bekant i hög position”.

C.E. är inskriven vid lokalkontoret i Sollentuna.

Länskontor 2 har till revisionsenheten lämnat en redogörelse för sina kontakter i ärendet. Till denna redogörelse bifogades kopior av journalanteckningar som upprättats på lokalkontoret i Sollentuna. Av dessa journaler framgår att den åsyftade personen som anmälaren avsåg är områdeschef G.J. vid kontorområdet Södra Järva (0153).

Det har senare framkommit att J.E. är sambo med dottern till G.J:s sambo. Internrevisionen fick i uppdrag att utreda ärendet.

Vidtagna åtgärder

Revisionsenheten beslöt att göra ett uttag ur transaktionsloggen från RFV-Data i syfte att utreda vem/vilka som varit inne i systemen och tagit ut information om C.E. Logguttagets resultat visade att ett antal frågetransaktioner gjorts via ett behörighetskort tillhörigt Södra Järva-kontoret. Vid kontroll visade sig kortet tillhöra försäkringssekreteraren E.S. som arbetar på kontorets kundtjänst. Frågetransaktionerna avsåg 070-trans ”Uppgifter om BDF:UHS/BET/VHV”, 073 trans ”Uppgifter om bidragsskyldigs beslut och

barn” samt 745-trans ”Översikt av US-skrivelser”. Samtliga transaktioner var utförda den 16 december 1998 och i en tidsföljd. 2000/01:JO1

Revisionsenheten besökte lokalkontoret den 19 maj 1999 för att intervjua E.S. om motivet bakom ovanstående frågetransaktioner. Vid samtalet med E.S. erinrade hon sig att G.J. kommit till henne och diskuterat regler för underhållsstöd. G.J. hade även bett E.S. att ta fram vissa bilder på C.E. Detta skulle enligt E.S. ha ägt rum – ”någon gång kring jul föregående år”.

Samma dag, den 19 maj 1999, kallade vi G.J. till revisionsenheten för ett samtal. Från revisionsenheten deltog Anders Fridh och Peter Schmidt. Vi berättade för G.J. att vi fått en anmälan för utredning och vad den innehöll.

Vid vårt samtal med G.J. framkom följande:

G.J. erinrade sig ärendet och berättade att J.E. hade bett henne om hjälp att få sitt ärende angående underhållsstöd förklarad för sig. Han hade enligt G.J. vänt sig till sitt kontor (Sollentuna) men hade inte fått den hjälp han behövde. G.J:s syfte hade varit att försöka hjälpa J.E. som kund till Försäkringskassan. G.J. betonade att det inte hade varit hennes mening att ”lägga sig i”.

Ett annat syfte var att hon inte ville att Försäkringskassan skulle framstå som om vi inte bryr oss och tar hänsyn till kundens behov. Utifrån den information G.J. fått från J.E. om hans ärende bedömde hon att det verkade märkligt ur flera aspekter. Bl a hade han fått flera beslutsbrev vid samma tidpunkt med olika dateringar och att han skulle vara underhållsskyldig för barn som han har delad vårdnad för. G.J. tog då kontakt med en handläggare på sitt eget kontor, E.S., för att få veta vilka regler som gäller generellt. G.J. har vid detta tillfälle fått J.E:s personnummer per telefon och bett E.S. att ta fram den nödvändiga informationen för att hon skall kunna ge J.E. svar på varför han fått de ovannämnda beslutsbreven. Dessutom hade J.E. uppgivit att när han kontaktat sitt kontor för att avtala en tid för besök för att förklara sin situation, istället blev (– – –) uppmanad att faxa in sina handlingar som han ville återopa. G.J. tog kontakt med handläggaren, C.B. vid Sollentuna-kontoret, för att informera denne att J.E. vill komma på besök och visa sina handlingar från tingsrätten etc. G.J. fick då till svar från handläggaren att hon bett honom faxa handlingarna till kontoret. (Enligt journalanteckningar ägde detta samtal rum den 17 december 1999). Enligt G.J. faxade J.E. sina handlingar till Sollentuna-kontoret tillsammans med en begäran om omprövning.

Efter årsskiftet fick J.E. ett beslut om att hans omprövning avslagits. J.E. kontaktade då G.J. igen med en undran hur han skulle förfara. G.J. informerade att J.E. hade rätt att ta del av de handlingar som rörde hans ärende och förvarades på försäkringskassan. J.E. ville ha hjälp av G.J. för att få kopior av aktuella handlingar. G.J. tog därför en förnyad kontakt med lokalkontoret i Sollentuna. Denna gång med försäkringsspecialist G.A. och bad henne tillstå J.E. kopior av aktuella handlingar. När J.E. fått handlingarna visade han dessa för G.J. som förklarade omprövningsförfarandet för honom. J.E. hade svårt att förstå att man inte beviljat omprövning då man samtidigt dragit in underhållsstödet för hans tidigare hustru. G.J. höll med om J.E:s uppfattning. Någon ytterligare kontakt med Sollentuna-kontoret har G.J. inte haft förutom att hon via handläggarens områdeschef, I.H., förklarat att hennes mening inte var – ”att lägga sig i” och därmed bett om ursäkt om det uppfattats så.

På vår fråga om G.J. avsiktligt eller oavsiktligt kunde ha lämnat ut uppgifter om C.E:s bostadsbidrag förnekade hon detta bestämt.

Vidare har revisionsenheten talat med handläggaren på Sollentuna-kontoret, C.B., för att höra hur hon upplevt kontakten med G.J.

C.B. uppgav att samtalet med G.J. upplevdes som olustigt. I C.B:s journalanteckningar har noterats – ”det kändes så fel att diskutera ett enskilt ärende med en chef som måste känna till regler om fullmakt, jäv osv”. C.B. uppfattade som om G.J. ville veta hur handläggningen i J.E:s ärende framskred samt att hon ”krävt” att J.E:s akt skulle rekvireras från CK.

Beträffande kontakterna som C.B. haft med J.E. så uppgav hon att hon kan ha uppfattats som "reserverad" när J.E. bett att få en tid för besök och i stället blivit ombedd att faxa in sina handlingar. 2000/01:JO1

Henrik Meldahl anförde därutöver i remissvaret för försäkringskassans räkning följande.

Yttrande

Försäkringskassan i Stockholms läns revisionsenhet har gjort en utredning avseende frågan om någon tjänsteman obehörigen inhämtat uppgifter avseende C.E. Uttag från transaktionsloggen från RFV-Data har visat att några bilder inte har tagits från lokalkontoret Södra Järva där sådana uppgifter finns tillgängliga. Områdeschefen har redovisat korrespondens mellan C.E:s advokat och den före detta maken där de aktuella uppgifterna finns. Försäkringskassans utredning har inte visat att någon i tjänsten otillbörligt skaffat uppgifter om C.E:s bostadsbidrag.

Vad avser C.E:s anmälan i övriga delar får försäkringskassan anföra följande.

I bland annat förvaltningslagen finns regler om hur försäkringskassan och dess anställda skall agera. I 4 § förvaltningslagen anges att varje myndighet skall lämna upplysningar, vägledning, råd och annan sådan hjälp till enskilda i frågor som rör myndighetens verksamhetsområde. Denna serviceskyldighet skall utövas bland annat inom ramen för vad som i 1 kap. 9 § regeringsformen anges om att förvaltningsmyndigheter skall iakttaga saklighet och opartiskhet.

I förevarande ärende har utredningen visat att områdeschefen agerat på ett sådant sätt att det i vart fall kan ha uppfattats som om hon agerat som ombud för en enskild i ett ärende hos myndigheten och som om hon sökt använda sin ställning för att påverka ett ärende. Områdeschefen har själv uppgett att hon har hjälpt en enskild som kund.

Vad som aktualiseras i ärendet är alltså å ena sidan kravet på att myndigheter skall vara opartiska och å andra myndigheternas serviceskyldighet. Försäkringskassan anser att områdeschefen agerat på ett sådant sätt som går utöver den serviceskyldighet som åvilar myndigheten. Hennes agerande har inte inskränkt sig till upplysningar, vägledning, råd eller annan sådan hjälp. Hon har agerat på ett sådant sätt att det har funnits anledning att ifrågasätta hennes opartiskhet.

Det kan i sammanhanget påpekas att den utredning som företagits inte visat att områdeschefens agerande påverkat handläggningen av det ärende hon engagerat sig i.

Avslutningsvis vill försäkringskassan framhålla att kassan ser allvarligt på det inträffade. Den anmälda händelsen har också, som framgår, föranlett en omfattande intern utredning av försäkringskassans revisionsenhet.

C.E. fick tillfälle att kommentera remissvaret men hördes inte av.

Bedömning

Av utredningen framgår att G.J. på olika sätt agerat för att försöka hjälpa sin bekant, J.E., med dennes ärende om underhållsstöd. Detta skedde trots att G.J. varken var handläggare av ärendet eller hade fullmakt att företräda J.E. J.E. tillhörde dessutom ett lokalkontor inom ett annat kontorsområde än det där G.J. var chef.

G.J. bad den 16 december 1998 en tjänsteman vid sitt lokalkontor att gå in i socialförsäkringens ADB-register och ta fram vissa databilder där uppgifter om C.E. förekom. Dagen därpå ringde G.J. till handläggaren av J.E:s underhållsstödsärende vid kassans lokalkontor Sollentuna för att informera denne om att J.E. ville komma på besök. Det framgår av utredningen att handläggaren upplevde samtalet som olustigt. Vid en senare tidpunkt har G.J. återigen tagit kontakt med en handläggare vid detta kontor och bett denne att skicka J.E. kopior av handlingar. 2000/01:JO1

G.J:s förklaring till att hon på ett så aktivt sätt försökte hjälpa J.E. är att hon upplevde att han inte fick den hjälp han behövde av försäkringskassan och att hon var angelägen om att kassan inte skulle framstå som en myndighet som inte brydde sig om sina "kunder". Jag finner det svårt att tro på den förklaringen och delar försäkringskassans uppfattning att G.J. har agerat på ett sådant sätt att hennes opartiskhet kunnat ifrågasättas. Hon har också använt sig av sin ställning som chef för att förmå en tjänsteman vid det kontor där hon arbetade att gå in i socialförsäkringens dataregister och ta fram vissa databilder där uppgifter om C.E. förekom. Hon överskred därigenom sin behörighet eftersom hon inte hade något ärende rörande vare sig J.E. eller C.E. att handlägga. Sammantaget har G.J:s befattning med ärendet präglats av en anmärkningsvärd brist på omdöme.

G.J. har förnekat att hon lämnat ut uppgifter om C.E:s bostadsbidrag. Det hon har sagt vinner stöd dels av att de databilder som togs inte avsåg bostadsbidrag, dels av att uppgiften om bostadsbidragets storlek fanns tillgänglig i en korrespondens mellan C.E:s advokat och J.E. Vad som framkommit ger således inte utrymme för ett antagande att G.J. obehörigen lämnat ut dessa uppgifter.

Kritik mot en försäkringskassa för fel som uppstått med anledning av att en akt i ett arbetsskadeärende inte kunnat återfinnas och heller inte efterforskats

(Dnr 3149-1998)

I en anmälan mot Stockholms läns allmänna försäkringskassa klagade Bo-Gunnar Hemtke, som ombud för U.H., på försäkringskassans handläggning av hennes arbetsskadeärende. Han anförde bl.a. följande. Han skrev till försäkringskassan i februari 1997 och påminde kassan om ett yrkande om livränta för förlorad arbetsförtjänst. Han påminde ånyo försäkringskassan om ärendet i juni 1997, i december 1997 och i januari 1998 utan att få något besked. I slutet av januari 1998 fick han svar från försäkringskassan att ärendet var under utredning och att kommunikering skulle ske de närmaste månaderna. Eftersom han inget hörde påminde han försäkringskassan på nytt i april och i maj 1998.

I ett inhämtat yttrande över anmälan anförde försäkringskassan genom direktören Henrik Meldahl bl.a. följande.

Yttrande

2000/01:JO1

Enligt 4 § förvaltningslagen skall frågor av enskilda besvaras så snart som möjligt. Försäkringskassan är skyldig att lämna någon form av svar. Svaret får inte heller dröja längre än nödvändigt.

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

Enligt lokalkontorets redogörelse har handläggaren lagt ombudet Hemtkes skrivelser åt sidan då hon inte kunde hitta arbetsskadeakten. Handläggaren säger vidare att hon inte visste att akten var hos länsrätten. Akten skall dock enligt handlingarna [ha] återkommit till försäkringskassan den 15 maj 1998. Någon åtgärd för att besvara skrivelserna eller hitta akten har inte vidtagits förrän i oktober 1998. Lokalkontoret har emellertid inte funnit akten.

Det föreligger allvarliga brister i försäkringskassans handläggning av U.H:s arbetsskadeärenden. ---

Bo-Gunnar Hemtke tog del av remissvaret.

I sitt beslut den 4 november 1999 anförde *JO Penmlöv* i bedömningsdelen följande.

Av försäkringskassans remissvar framgår att det förevarit flera allvarliga fel i kassans handläggning av U.H:s arbetsskadeärende. Försäkringskassan har underlåtit att fatta beslut med anledning av U.H:s begäran om livränta för förlorad arbetsförtjänst. Försäkringskassan har också underlåtit att besvara ett flertal förfrågningar om ärendet från hennes ombud Bo-Gunnar Hemtke. Enligt försäkringskassan finns det flera orsaker till detta, såsom att kassan inte kunnat hitta arbetsskadeakten och tidsbrist hos handläggaren. Jag finner det utomordentligt anmärkningsvärt att handläggaren bara lagt Bo-Gunnar Hemtkes förfrågningar åt sidan utan att uppenbarligen ens göra allvarliga försök att leta efter akten. Om inte annat borde Bo-Gunnar Hemtkes många påminnelser ha fått försäkringskassan att reagera så att kassan, om akten inte kunde återfinnas, kunde ha börjat rekonstruera den.

Försäkringskassan har inte heller verkställt länsrättens dom på grund av att handläggaren inte visste att domen och akten återkommit från länsrätten. Även detta är ytterst anmärkningsvärt. Sammantaget tyder kassans förklaringar på att det förelegat stora brister i försäkringskassans bevakningsrutiner. Försäkringskassan förtjänar således mycket allvarlig kritik för sin handläggning av ärendet.

En försäkringskassa har gjort en rad fel vid handläggningen av ett sjukbidragsärende

(Dnr 4192-1998)

I en anmälan till JO klagade L.K. på att Stockholms läns allmänna försäkringskassa i februari 1998 hade lämnat felaktig information till honom om tidpunkten för när hans tidsbegränsade sjukbidrag skulle löpa ut samt att kassan i september 1998 hade dragit för mycket preliminärskatt eller beslutat om för låg retroaktiv pension.

I ett från försäkringskassan inhämtat yttrande anförde direktören Henrik 2000/01:JO1 Meldahl bl.a. följande.

Bakgrund

Försäkringskassan i Jönköping har beviljat L.K. sjukbidrag sammanhängande från juli 1992 till juni 1997.

Från och med 1997 tillhör L.K. kontorsområdet Norsborg och lokalkontoret Norsborg. Vid besök på lokalkontoret i Norsborg den 23 januari 1997 lämnade L.K. in en ny ansökan om sjukbidrag. Den 16 juni 1997 förlängde försäkringskassan L.K:s sjukbidrag provisoriskt till och med september 1997. Därefter förlängdes sjukbidraget ytterligare en gång, till och med november 1997, genom provisoriskt beslut den 23 september 1997. Vid dessa provisoriska beslut har läkarutlåtande inte krävts in.

Försäkringskassan fattade beslut om helt sjukbidrag för perioden juli 1997 till maj 1998 i beslut i socialförsäkringsnämnden den 9 december 1998 [torde vara 1997, JO:s anm.]. Som underlag fanns då läkarutlåtande från distriktsläkare Norouzi, daterat den 26 februari 1997. Detta utlåtande har försäkringskassan själv införskaffat utan L.K:s medverkan. Handläggaren lämnade över ärendet till föredragande tjänsteman den 31 oktober 1997. PM från föredragningen finns i utredningsakten, däremot ingen kopia av beslutsmeddelandet.

L.K. meddelades försäkringskassans sjukbidragsbeslut den 12 december 1997. Meddelande har skickats ut av föredragande tjänsteman och i detta fall utan återkoppling till utredande handläggare.

I samband med omorganisation inom lokalkontorsområdet under 1997 lades samtliga utredningsärenden i sjukbidragsärenden ut på lokalkontoret i Tumba. Uträkning och utbetalning görs dock ifrån lokalkontoret i Norsborg. Således skickades L.K:s sjukbidragsakt över till en ny handläggare.

Enligt uppgift från den nya handläggaren vid kontoret i Tumba kontaktades hon av L.K:s läkare någon gång under våren 1998. L.K. var vid tillfället på besök hos sin läkare och önskade själv få uppgift om hur länge han beviljats sjukbidrag och om han behövde inkomma med nytt läkarutlåtande. Handläggaren lämnade då uppgiften att L.K. beviljats sjukbidrag till och med december 1998. Denna uppgift var dock tyvärr felaktig. Uppgiften härrörde ur den kopia av PM som hade föredragits för socialförsäkringsnämnden. Försäkringskassans förslag till beslut hade varit sjukbidrag till och med december 1998. Vad som sedan inträffade var att socialförsäkringsnämnden beslutade att L.K. var berättigad till sjukbidrag till och med maj 1998. PM i original med de riktiga uppgifterna fanns längre bak i akten. Tyvärr hade kopian av försäkringskassans förslag inte rensats ut. Någon kopia av beslutsmeddelandet till L.K. fanns inte i utredningsakten, som nämnts ovan, utan var insorterad i den ekonomiska akten som rör uträkningsbeslutet och denna akt förvaras på kontoret i Tumba. Handläggaren kunde därför inte heller via beslutsmeddelandet bli uppmärksamrad om socialförsäkringsnämndens beslut.

L.K:s utbetalning av sjukbidrag upphörde automatiskt i juni 1998 eftersom någon ansökan om förlängt sjukbidrag inte kommit in till försäkringskassan. Enligt gällande rutiner brukar lokalkontoret skicka en påminnelse till samtliga som uppstår sjukbidrag sex månader innan ersättningen löper ut. Detta är en ren serviceåtgärd som försäkringskassan åtar sig för att någon som är ersättningsberättigad inte ska bli utan ersättning av ren glömska. Vid lokalkontorets kontroll av den s.k. bevakningslistan fanns inte L.K. med. Detta kan bero på att det endast var fyra månader kvar av ersättningsperioden när L.K. fick besked om sjukbidraget. Tyvärr finns inget dokumenterat om varför någon bevakning inte lades in.

Eftersom rätten till pension upphörde i maj 1998 stoppades även utbetalningen av L.K:s bostadstillägg för pension. Detta sker automatiskt utan att

något meddelande går ut till pensionstagaren. Samma sak gällde även L.K:s 2000/01:JO1 handikappersättning.

L.K. var enligt egen uppgift till försäkringskassan bortrest mellan maj och juli 1998. När han i slutet av juli kommer hem till Sverige upptäckte han att han inte fått någon pension sedan juni 1998, han kontaktade då försäkringskassan och undrade var hans ersättning var. Försäkringskassan konstaterade då att sjukbidraget löpt ut och att någon förlängning inte gjorts. Det finns tyvärr inte någon anteckning om detta samtal från L.K.

En kort tid efter L.K:s kontakt med försäkringskassan, den 10 augusti 1998, skrev handläggaren ett brev till L.K. och bad honom att inkomma med ansökan samt läkarutlåtande i det fall han önskade fortsatt sjukbidrag. Av journalanteckningar i ärendet framgår att försäkringskassan och L.K. sedan hade tät kontakt under augusti och september. Försäkringskassan hjälpte bland annat L.K. att fylla i ansökan samt genom tolkservice vid flera tillfällen förklara för L.K. hur handläggningen skulle komma att gå till.

Försäkringskassan meddelade L.K. den 4 september 1998 att hans sjukbidrag förlängts provisoriskt till och med mars 1999. Därefter lämnades ärendet över till lokalkontoret i Norsborg för uträkning.

Försäkringskassans uträkningsbeslut skickades till L.K. den 14 september 1998. Beslutet avsåg perioden juni 1998 till och med september 1998 vilket framgår av meddelandet. Den retroaktiva pensionen uppgick till 23.960 kronor. Detta belopp blir en månatlig ersättning på 5.990 kronor (folkpension 2.676 kronor, pensionstillskott 1.691 kronor, ATP 1.623 kronor). Av meddelandet framgår pensionsbelopp med avdrag för preliminärskatt och utbetalning till Botkyrka kommun. I meddelandet framgår även de bestämmelser som gäller för utbetalning till kommunen. Däremot framgår inte vilka typer av ersättningar som betalats ut. Försäkringskassan missade vid utbetalningen L.K. bostadstillägg från och med juni 1998 till och med september 1998 samt handikappersättning för juni till och med augusti, däremot betalades ersättningen ut för september månad.

Den 14 augusti 1998 hade socialbidragsenheten vid Botkyrka kommun inkommit med framställning om utbetalning av ersättning för utgivet socialbidrag med ett sammanlagt belopp av 15.349 kronor. När försäkringskassan räknat ut L.K:s retroaktiva utbetalning och gjort avdrag för preliminär skatt kvarstod 11.261 kronor som utbetalades till Botkyrka kommun. Således fick L.K. inte någon del av den utbetalade retroaktiva pensionen för tiden juni till september 1998.

Av kassans journalanteckningar framgår att L.K. besökte kontoret i Norsborg den 16 september 1998 och undrar varför han inte fått några pengar utbetalade. Handläggaren förklarade då att utbetalning skett till kommunen eftersom de hade sört för hans försörjning under tiden som försäkringskassan utrett hans rätt till fortsatt sjukbidrag. Vid sitt besök på kommunen hade L.K. undertecknat en fullmakt som medgav Botkyrka kommuns socialbidragsenhet att kräva ersättning från försäkringskassan när den retroaktiva pensionen beviljades.

Den 17 september 1998 återkommer L.K. till lokalkontoret via texttelefon. Han undrar hur han skall kunna betala sina räkningar eftersom han inte fått någon ersättning från försäkringskassan. Han kunde inte heller få någon ersättning från de sociala myndigheterna uppgav han.

Den 21 september ringer L.K. till enhetschefen och vid detta samtal framkommer att försäkringskassan glömt att betala ut L.K:s bostadstillägg samt att avdrag för preliminärskatt gjorts med ett felaktigt belopp. I stället för att räkna ut den faktiska skatt som L.K. skulle betala hade försäkringskassan gjort procentavdrag utan hänsyn till det särskilda grundavdraget. Denna uträkning resulterade i ett alldeles för högt skatteavdrag, 3.174 kronor i stället för 783 kronor per månad.

Den felaktiga utbetalningen korrigerades och utbetalades dagen efter, den 22 september 1998, genom direktutbetalning. Däremot upptäcktes inte att handikappersättningen utgätt med felaktigt belopp. 2000/01:JO1

Yttrande

Problemen i detta ärende uppkom i samband med att försäkringskassan muntligen felaktigt informerat L.K. om hur lång period han beviljats sjukbidrag. I och med detta vilseleddes L.K. att tro att hans sjukbidrag gällde under hela 1998. Denna information i kombination med hur handläggningen av L.K:s ärende tidigare gått till kan ha bidragit till att han inte insett att han behövde förlänga sin sjukbidragsansökan. Under större del av den tid som L.K. uppburit sjukbidrag har försäkringskassan administrerat att hans sjukbidrag förlängts genom provisoriska förlängningar utan L.K:s medverkan. Den felaktiga information som L.K. fick och de övriga omständigheterna i ärendet fråntar dock inte det faktum att L.K. i december 1997 faktiskt fått ett skriftligt beslut där det klart framgår att han beviljats sjukbidrag till och med maj 1998. Ett visst ansvar får därför anses åvila L.K. att inkomma med ansökan om förlängt sjukbidrag.

De uppgifter som anförts att tidigare läkarutlåtande även täckte den tid som ansökan i augusti avsåg är en felaktig uppfattning från L.K:s läkare utifrån uppgifterna hon fått vid försäkringskassans muntliga information. När L.K. på nytt ansökte om förlängning av sjukbidraget infordrades nytt läkarutlåtande från distriktsläkaren.

När försäkringskassan uppmärksammar att L.K:s sjukbidrag löpt ut och att han även fortsättningsvis önskar uppbära sjukbidrag vidtar försäkringskassan åtgärder med den skyndsamhet som kan förväntas. Tyvärr blir det ett misstag vid beräkning av preliminärskatt. Försäkringskassan kan endast konstatera att skatten drogs med ett felaktigt belopp. Detta skall naturligtvis inte hända och försäkringskassan beklagar det inträffade som inte kan härledas till något annat än den mänskliga faktorn. Handläggaren som gjorde uträkningen är erfaren och kan inte själv ge någon annan förklaring än att hon av misstag gjorde fel.

Försäkringskassan beklagar även att handläggaren i samband med utbetalningen av sjukbidraget inte uppmärksammade att även betala ut bostadstillägget samt handikappersättningen. Bostadstillägget är ett pensionstillägg som är beroende av rätten till sjukbidrag och av denna anledning upphör rätten till bostadstillägg samtidigt som pensionsrätten upphör. Det ankommer på pensionstagaren att ansöka om bostadstillägg i samband med beviljandet av pension. Bostadstillägg utgår sedan löpande från det att ansökan beviljats. Några nya beslut i samband med förlängning av sjukbidraget skickas inte ut. Även handikappersättningen är en tilläggsersättning i de fall pension utgår och löper utan tidsbegränsning men skall omprövas om sjukbidraget upphör.

När försäkringskassan upptäckt de fel som uppstått i samband med utbetalningen åtgärdades detta så att L.K. fick utbetalningen av bostadstillägget samt en månads handikappersättning dagen efter, åtta dagar efter utbetalningen av den retroaktiva ersättningen. Försäkringskassan har handlat med önskvärd skyndsamhet för att om möjligt minska de besvär som uppstått genom den felaktiga handläggningen. Det är däremot mycket beklagligt att ärendet inte gick igenom ordentligt så att även handikappersättning betalades ut med korrekt belopp.

Försäkringskassan beklagar att L.K. anser att försäkringskassan felaktigt betalat ut ersättning till Borkyrka kommun. Efter utredning framkommer att avdraget stämmer överens med de av de sociala myndigheternas yrkande och försäkringskassan kan inte finna att beloppen som sådana är felaktiga. I vanliga fall brukar lokalkontoret kommunicera den försäkrade om beloppet som kommer att dras av pensionen innan de betalar till kommunen. I detta fall har det inte gjorts. Enligt uppgift från handläggaren beror det på att L.K.

undertecknat en fullmakt hos socialtjänsten endast några veckor före det att beslutet skulle skickas från försäkringskassan. Försäkringskassan antog därför att L.K. var väl medveten om att utbetalning till kommunen skulle ske. Försäkringskassan beklagar att gällande rutiner inte följts. 2000/01:JO1

Vad gäller L.K:s handikappersättning för tiden juni 1998 till och med augusti 1998 upptäcktes först i samband med utredningen av handläggningen att utbetalningen inte gjorts. Handläggaren har nu gjort en utbetalning med 3.276 kronor den 15 januari 1998 och ersättningen kommer till L.K. inom fem dagar.

Avslutningsvis kan försäkringskassan konstatera att det har förekommit flera mycket beklagliga misstag i detta ärende. Det vore naturligtvis önskvärt att L.K:s ärende hade gått igenom mer noggrant i samband med L.K:s första besök den 16 september 1998 så att alla felaktigheter kunnat rättas till omedelbart. Varför detta inte gjordes saknar förklaring. Det förekommer även bristande journalanteckningar i ärendet varför delar av utredningen fått göras genom muntlig återgivning från inblandade handläggare. Det finns ingen anledning att betvivla dessa handläggares uppgifter men uppgifterna borde enligt gällande rutiner ha framgått av journalanteckningar i ärendet.

Kontoret har nu uppmärksammat på bristerna i handläggningen. Diskussioner har även förts om betydelsen av väl fungerande rutiner när administrationen av försäkringsärendena har lagts upp på olika handläggare och olika kontor. De fel som uppstått i detta ärende kan dels tillskrivas den mänskliga faktorn men även de organisatoriska förändringar som skett. Kommunikationen mellan de inblandade handläggarna har till viss del brustit, i vart fall på så sätt att den utredande aktens innehåll inte varit komplett med de kopior som, enligt gällande rutiner, skall finnas med. Det är av yttersta vikt att organisatoriska förändringar och val av organisation som försäkringskassan gör inte skall påverka säkerheten i handläggningen. Det som inträffat i detta ärende får ses som ett beklagligt misstag där den mänskliga faktorn haft avgörande betydelse. Försäkringskassan beklagar de besvär som L.K. fått till följd av den delvis mycket bristfälliga handläggningen.

L.K. fick tillfälle att yttra sig över remissvaret.

I sitt beslut den 17 september 1999 anförde *JO Pennlöv* följande.

Utredningen i ärendet har visat att försäkringskassans handläggning av L.K:s ärende har skötts på ett synnerligen undermåligt sätt och präglats av ett flertal allvarliga brister. Försäkringskassan har inte följt förvaltningslagens (1986:223) regler om kommunikering rörande socialnämndens framställning om utbetalning av ersättning för utgivet socialbidrag. Försäkringskassan har vidare gjort ett för stort preliminärskatteavdrag samt underlåtit att i rätt tid betala ut bostadstillägg vid ett tillfälle och handikappersättning vid två tillfällen. Det förekommer även bristande journalföring i ärendet. Kassan har också lämnat felaktig information till L.K. om hur lång tid han beviljats sjukbidrag. Försäkringskassan är enligt remissvaret väl medveten om den bristfälliga handläggningen och har anförat att det som inträffat i ärendet får ses som ett beklagligt misstag där den mänskliga faktorn haft avgörande betydelse. Försäkringskassan har även beklagat de besvär som L.K. fått till följd av den delvis mycket bristfälliga handläggningen. Jag ser mycket allvarligt på det inträffade och vill särskilt betona vikten av noggrannhet vid försäkringskassans handläggning.

Kritik mot två försäkringskassor för att de inte har prövat en 2000/01:JO1
 anmälan om en skada enligt lagen (1977:265) om statligt
 personskadeskydd

(Dnr 1512-1999)

I en anmälan till JO klagade N.H. på Södermanlands läns och Kalmar läns allmänna försäkringskassor för deras handläggning av ett ärende enligt lagen (1977:265) om statligt personskadeskydd (LSP). Han anförde bl.a. följande. Under sin militärtjänstgöring fick han en hörselskada efter en olycka den 22 oktober 1995. Händelsen anmäldes omedelbart till Södermanlands läns allmänna försäkringskassa, lokalkontoret i Nyköping. Försäkringskassan registrerade dock inte hans anmälan enligt LSP. Kassan lämnade även mycket dålig information om hur han skulle agera i fråga om ersättning eller bidrag till vård och dylikt. Kassan anmälde inte heller skadan till Arbetarskyddsstyrelsen. N.H. begärde under hösten 1998 att få skadan prövad. Försäkringskassan vägrade dock att pröva skadan med motiveringen att han inte kunde ställa några ersättningsanspråk på kassan. På grund av att han flyttat till Kalmar begärde han att försäkringskassan där skulle överta ärendet. Även försäkringskassan i Kalmar vägrade emellertid, med samma motivering som kassan i Nyköping, att pröva anmälan.

Ärendet remitterades först till Kalmar läns allmänna försäkringskassa för utredning och yttrande. Till kassans remissvar fogades en kopia av ett yttrande från områdeskontoret i Kalmar. I remissvaret anförde försäkringskassan (direktören Örjan Österbo) följande.

N.H., som tidigare varit inskriven i försäkringskassan i Nyköping, blev 1998 inskriven i försäkringskassan i Kalmar. Försäkringskassan här fick ärendet till sig den 30 november 1998.

Försäkringskassan i Nyköping tog den 20 november 1995 emot N.H:s anmälan om skada enligt lagen om statligt personskadeskydd. Den 5 mars 1996 skickade samma försäkringskassa det sedvanliga informationsbrevet till honom inklusive en broschyr.

Därefter finns det ingen dokumentation förrän den 10 november 1998. N.H. har då ringt försäkringskassan och begärt att få en kopia av anmälan, dels till sig, dels till AMF. Kopiorna skickas den 12 november 1998. Detta anges på en handskriven lapp med en oläslig signatur. Sannolikt har anteckningen skrivits av en handläggare på försäkringskassan i Nyköping, eftersom försäkringskassan i Kalmar enligt ankomststämpeln fick ärendet först den 30 november 1998. Något meddelande från försäkringskassan i Nyköping eller någon annan impuls om att en prövning borde göras fanns inte. Ärendet kom därför liksom i Nyköping att arkiveras utan någon prövning. Någon journal fanns inte upplagd utan den har försäkringskassan i Kalmar i efterhand fått lägga upp sedan frågan om prövning aktualiserats i april 1999.

Händelseförlopp hittills under 1999

Den 1 februari 1999 kommer till försäkringskassan i Kalmar ett intyg från öronkliniken på länsjukhuset i Kalmar. Den 1 mars kom från N.H. ett medicinskt material med bland annat sju audiogram. Den 8 mars kom ytterligare handlingar.

I ett handskrivet meddelande från försäkringskassans områdeskontor i Kalmar, daterat "9903", uppges att N.H. ringt. Han får beskedet att hans ärende inte skall prövas eftersom det inte finns något ersättningsanspråk. 2000/01:JO1

Den 14 april kom från N.H. en skrivelse. Han begär att hans ärende skall prövas med hänvisning till kopior av RFV:s Meddelande Im 1995:189 och 16 § LSP och 8 kap. 3 § andra stycket lagen om arbetsskadeförsäkring.

Den 20 april klarläggs det att försäkringskassan gjort en felaktig tolkning av reglerna för LSP och att en prövning skall göras. N.H. meddelas detta samma dag.

Den 21 april kommer en skrivelse från AMF som med hänvisning till bilagor av samma slag som N.H. tidigare insänt informerar om försäkringskassans skyldighet att göra en prövning.

Övrig utredning

N.H:s kontakt med handläggaren i Kalmar kom (...) inledningsvis att styras av en felaktig tolkning av vad som gäller för vissa LSP-ärenden till skillnad från andra och framför allt till skillnad från den stora mängden vanliga arbetsskador enligt lagen om arbetsskadeförsäkring. De speciella reglerna för en viss typ LSP-ärenden har även tidigare gett upphov till missförstånd vilket AMF sannolikt har erfarenheter av. Reglerna har varit föremål för flera påminnelser på temadagar för arbetsskadehandläggare och föredragande men konkurrensen från annan information och från olika regeländringar har varit mycket stor de senaste åren. Denna speciella och relativt sällan uppträdande typ av LSP-skador har tyvärr kommit att hanteras enligt de regler som gäller för den stora mängden av övriga skadeärenden. Detta beklagas.

I yttrandet från områdeskontoret i Kalmar anförde områdeschefen Lisbeth Konradsson bl.a. följande.

Det är först när N.H. kontaktar en handläggare på kontoret i mars 1999 som vi får veta att han vill ha sitt ärende prövat. Vid det tillfället fick han besked om att hans ärende inte skulle prövas. Som grund för kassans besked låg ett av Riksförsäkringsverket utgivet meddelande daterat den 20 november 1997 som hade tolkats på så sätt att någon prövning i dessa ärenden inte skulle ske förrän det fanns ett ersättningsanspråk. N.H. hade vid den tidpunkten inte gjort anspråk på någon ersättning.

När N.H. i skrivelse daterad den 13 april 1999 vidhöll sitt yrkande om att kassan skulle pröva hans ärende och hänvisade till ett av Riksförsäkringsverket tidigare utgivet meddelande daterat den 4 december 1995 fann kassans handläggare, efter utredning, att detta meddelande fortfarande gällde. Under dessa omständigheter borde prövningen varit gjord redan 1996. Handläggaren startade då omgående den utredning som ska ligga till grund för prövningen.

Det ska naturligtvis inte behöva inträffa att en försäkrad ska informera kassan om vid vilken tidpunkt ett ärende skall prövas. Det är vår förhoppning att detta inte ska behöva hända i fortsättningen, då vi har ett speciellt nätverk i länet, bestående av en representant från samtliga områden, som hanterar arbetsskadeförsäkringen. Där aktualiseras och diskuteras allt som inträffar i försäkringen för att rättstillämpningen ska bli så riktig som möjligt och för att kompetens ska spridas ut till samtliga som handlägger försäkringen.

Ärendet remitterades därefter till Södermanlands läns allmänna försäkringskassa för utredning och yttrande. Till kassans remissvar (direktören Solveig Lindblom) fogades en kopia av ett yttrande från lokalkontoret i Nyköping. I detta yttrande anfördes bl.a. följande. 2000/01:JO1

Anmälan om olycksfall eller annan skada avseende en hörselnedsättning inkom till försäkringskassans kontor i Nyköping den 20 november 1995. Anmälan, vilket får förmodas, åtgärdades i enlighet med av Riksförsäkringsverket utfärdade instruktioner på så vis att N.H. erhöll ett informationsbrev daterat den 5 mars 1996 angående vad som gällde beträffande anmäld skada, samt, enligt samma instruktioner, en kopia av anmälan skickades till Trygghetsnämnden, AMF-Trygghetsförsäkring, 113 88 Stockholm, och till Yrkesinspektionen. Därefter har anmälan arkiverats.

I och med den lagändring som genomfördes fr.o.m. den 1 juli 1993, som innebar bl.a. att endast ärenden där ett ersättningsanspråk framfördes skulle bli föremål för kassans prövning, så har förmodligen denna ändring tolkats på så sätt att den gäller alla anmälda arbetsskador, såväl skador enligt lagen om arbetsskadeförsäkring (LAF) som skador enligt lagen om statligt personskadeskydd (LSP).

När N.H. kontaktade vårt kontor hösten 1998 så har N.H. fått beskedet att endast anmälda skador där ett ersättningsanspråk föreligger skall prövas. N.H. har efter framfört önskemål tillsänts en kopia av anmälan, samt att en kopia har översänts till AMF. Därefter har anmälan översänts till försäkringskassan i Kalmar, då N.H. sedan 1 januari 1998 är inskriven hos försäkringskassan i Kalmar.

Vi gör samma konstaterande som försäkringskassan i Kalmar gjort, att Riksförsäkringsverkets meddelande Im 1995:189 skall gälla.

Vi har alltså, ej avsiktligt, lämnat N.H. felaktig information och beklagar detta.

Solveig Lindblom anförde härutöver följande.

Kassan kan konstatera att det brustit i kunskaperna om vilka rutiner som skall gälla i aktuellt avseende. Omorganisation och byte av arbetsskadehandläggare är sannolikt en förklaring till att oklarhet om vilka regler som gäller på området har förelegat.

Det är inte osannolikt att det dessutom inom kassan kan föreligga en sammanblandning av anvisningar från RFV, där meddelande Im 1995:189 avser just prövning av LSP-anmälan medan meddelande Im 1996:55 (...) avser prövning av anmälan om arbetsskada jml. lagen om arbetsskadeförsäkring (LAF).

För att säkerställa att vi i fortsättningen i länet kan särskilja de två olika lagstiftningarnas krav och olika handläggning, kommer nätverksrepresentant på centralkontorets ledningsstöd att omedelbart lyfta problemet inom nätverket för arbetsskador. I övrigt har område Syd genomfört informationsinsatser inom sitt ansvarsområde.

Kassan beklagar att vi givit N.H. felaktig information.

N.H. har kommenterat remissvaren.

Från kassan inhämtades att beslut i N.H:s ärende meddelades den 2 september 1999.

I sitt den 6 juni 2000 meddelade beslut anförde *JO Pennlov* följande.

I 16 § lagen (1977:265) om statligt personskadeskydd (LSP) stadgas följande.

Bestämmelserna i 8 kap. 3 § andra stycket lagen (1976:380) om arbetsskadeförsäkring angående anmälan om skada, bestämmande och utbetalning av ersättning, uppgiftsskyldighet, ansvar och besvär m.m. gäller i tillämpliga delar i ärende enligt denna lag. 2000/01:JO1

Bestämmelserna i 8 kap. 3 § andra stycket lagen (1976:380) om arbetsskadeförsäkring gäller inte i ärende enligt denna lag.

I 8 kap. 3 § andra stycket första meningen lagen (1976:380) om arbetsskadeförsäkring (LAF) – som alltså inte skall tillämpas i ärenden enligt LSP – föreskrivs bl.a. att frågan om den försäkrade har ådragit sig en arbetsskada endast skall prövas i den mån det behövs för att bestämma ersättning enligt denna lag. Regleringen innebär med andra ord att en skada som anmäls enligt LSP skall prövas av försäkringskassan oavsett om det finns ersättningsanspråk eller inte.

I 18 § samt 19 § (jämförd med 12 §) förordningen (1977:284) om arbetsskadeförsäkring och statligt personskadeskydd anges att försäkringskassan skall skicka en kopia av arbetsskadeanmälan till Yrkesinspektionen och Trygghetsnämnden.

Försäkringskassornas felaktiga tillämpning är märklig eftersom det redan av lagtexten framgår att 8 kap. 3 § andra stycket LAF inte är tillämplig i ärenden enligt LSP. Till detta kommer att kassorna misstolkat innehållet i ett meddelandeblad från RFV. Kassornas handläggning visar på en anmärkningsvärd brist på kunskap om lagstiftningen på detta område. De förklaringar som lämnats till denna brist är, enligt min uppfattning, inte acceptabla. Kassorna har i remissvaren anfört att de beklagar den felaktiga handläggningen samt uppgivit att de vidtagit samt kommer att vidta ytterligare åtgärder för att försöka förhindra en upprepning av det inträffade. Försäkringskassorna kan likväl inte undgå kritik för den felaktiga handläggningen.

Ett initiativärende rörande handläggning av ärenden enligt 17 kap. 1 § andra stycket lagen (1962:381) om allmän försäkring (Dnr 4837-1998)

JO Pennlöv meddelade den 14 oktober 1999 ett beslut med följande innehåll.

Initiativet

Vid inspektion den 10–12 november 1998 av Västerbottens läns allmänna försäkringskassa (dnr 4284-1998) granskade jag bl.a. ärenden där det uppkommit fråga om utbetalning till socialnämnd enligt 17 kap. 1 § andra stycket AFL. Vid granskningen uppmärksammades att av socialnämnden gjorda framställningar om utbetalning enligt nämnda paragraf införlivats med den försäkrades akt hos kassan. I anledning härav uppkom frågan hur en försäkringskassa bör hantera nämnda framställningar. Jag beslutade därför att i en vidare mening utreda försäkringskassornas handläggning av det aktuella ärendeslaget inom ramen för ett på mitt initiativ upptaget ärende.

En promemoria upprättades i ärendet. I den anfördes bl.a. följande.

Tidigare fanns i 17 kap. AFL (4 §) en avräkningsregel som enbart tog sikte på retroaktiva pensionsbelopp. I samband med att denna regel den 1 juli 1983 utvidgades att gälla alla förmåner enligt AFL uttalade departementschefen (prop. 1982/83:3 s. 70) i specialmotiveringen till 17 kap. 1 § andra stycket att Riksförsäkringsverket bör meddela närmare föreskrifter om tillämpningen. 2000/01:JO1

Utredning

I remiss till Riksförsäkringsverket (RFV) infordrades verkets yttrande i följande avseenden.

- om RFV har meddelat föreskrifter, anvisningar eller liknande för tillämpningen av 17 kap. 1 § andra stycket AFL,
- om RFV anser att försäkringskassorna bör upprätta ett särskilt diarium för socialnämndens framställningar av detta slag och om ärendena således bör läggas upp separat,
- om RFV anser att socialnämnden är part i det aktuella ärendeslaget och, om svaret är ja på denna fråga, vilka överklaganderegler och eventuella omprövningsregler som verket anser gälla för socialnämnden.

RFV anförde genom avdelningschefen Astrid Christiernsson i huvudsak följande.

1. På frågan om Riksförsäkringsverket har meddelat föreskrifter, anvisningar eller liknande för tillämpningen av 17 kap. 1 § andra stycket AFL får RFV anföra följande.

Det finns inte några föreskrifter utfärdade av RFV på området. Det gäller varken tillämpningen materiellt eller förfarandet vid handläggningen av ärendena. Tidigare har det funnits föreskrifter utfärdade till ledning för tolkningen av 17 kap. 1 § andra stycket AFL. Dessa föreskrifter har funnits i en av RFV år 1977 utfärdad kungörelse – kungörelsen (1977:5) om minskning av pensionsbelopp i vissa fall. Denna kungörelse upphörde att gälla halvårsskiftet 1986. Kungörelsen fördes inte upp på den förteckning över gällande författningar som RFV och andra myndigheter ålades att upprätta enligt författningssamlingsförordningen (1976:725) senast den 1 juli 1986.

I vissa allmänna råd – bl.a. det allmänna rådet 1996:4 om förtidspension enligt lagen om allmän försäkring (AFL) – lämnas beskrivning över avräkningsreglerna i 17 kap. 1 § andra stycket. Det ges också exempel på tillämpningen av avräkningsreglerna. Några riktlinjer för förfarandet vid handläggningen av ärendena i fråga lämnas inte.

2. På frågan om RFV anser att försäkringskassorna bör upprätta ett särskilt diarium för socialnämndens framställningar av detta slag och om ärendena således bör läggas upp separat får RFV framhålla följande.

Enligt 15 kap. 1 § andra stycket sekretesslagen (1980:100) får regeringen, om särskilda skäl föreligger, föreskriva undantag från den registreringskyldighet som anges i paragrafens första stycke. Undantag får ske i fråga om handlingar av visst slag som förekommer hos myndighet i betydande omfattning. I 5 § sekretessförordningen (1980:657) anges vilka myndigheter som är undantagna från registreringskyldigheten enligt 15 kap. 1 § första stycket sekretesslagen. Bland de myndigheter som är undantagna finns försäkringskassorna. De handlingar som inte behöver registreras är bl.a. handlingar i försäkringsärenden.

Ett ärende om avräkning enligt 17 kap. 1 § andra stycket AFL utgör ett försäkringsärende. En framställning om avräkning utgör en handling i ett sådant ärende. Det finns ingen skyldighet att diarieföra framställningen. Det förhållandet att det genom den inkomna framställningen skapas ett nytt

ärendet hos kassan gör enligt RFV ingen skillnad därvidlag. En annan fråga är i vad mån det ändå kan vara lämpligt att det sker en registrering av framställningen i ett avräkningsärende. 2000/01:JO1

Allmänt gäller att handlingarna i ett ärende skall hållas väl ordnade. Detta är av betydelse bl.a. mot bakgrund av offentlighetsprincipen och den rätt till insyn i utredningsmaterialet som finns enligt förvaltningslagen (1986:223). RFV utgår från att kravet på att hålla handlingarna väl ordnade iakttas även när det gäller framställningar om avräkning. I jämförelse med andra typer av handlingar kan det också vara svårt att motivera varför just framställningar om avräkning bör diarieföras. RFV anser inte att det finns anledning att göra någon generell översyn av rutinerna. Vidare kan noteras att ett krav på diarieföring innebär ett merarbete för administrationen.

RFV anser inte, med hänvisning till det anförda, att det bör upprättas ett särskilt diarium för socialnämndens framställningar om avräkning. Det föreligger inte heller behov av att lägga upp ett ärende om avräkning separat. Ärendet bör kunna förvaras tillsammans med ärendet om rätten till socialförsäkringsförmånen. Detta underlättar också handläggningen.

3. På frågan om RFV anser att socialnämnden är part i det aktuella ärendeslaget och, om svaret är ja på denna fråga, vilka överklaganderegler och eventuella omprövningsregler som verket anser bör gälla för socialnämnden får RFV framhålla följande.

Socialnämnden är enligt RFV:s uppfattning part i ärendet. Det framgår också av ett flertal domar från Försäkringsöverdomstolen (bl.a. i målen dnr 1096/84, 1831/84 och 81/87) att socialnämnden eller motsvarande ansetts som part.

RFV anser att ett beslut som en försäkringskassa fattar i ett avräkningsärende är ett beslut i ett ärende om försäkring enligt AFL. Det gör att prövningen av vilka möjligheter som skall finnas att begära omprövning av och att överklaga ett beslut om avräkning i första hand bör bedömas i förhållande till reglerna i AFL.

Tolkningsproblem kan därvid uppkomma på grund av att begreppet enskild används. I 20 kap. 10 § första stycket AFL anges att 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 etc. I 20 kap. 11 § anges bl.a. att ett beslut som har fattats av en tjänsteman hos försäkringskassan inte får överklagas av en enskild innan beslutet har omprövats enligt 10 §.

Begreppet enskild används på flera ställen i förvaltningslagen, bl.a. i 4 §. I Nya förvaltningslagen med kommentarer, fjärde upplagan, Trygve Hellners och Bo Malmqvist, framhålls (s. 68) att med enskilda i 4 § och på andra ställen i lagen menas inte bara enskilda individer utan också företag, organisationer och andra privaträttsliga subjekt. Däremot avses i princip inte organ för det allmänna, t.ex. kommuner. Om samma tolkning görs beträffande de ifrågavarande bestämmelserna i AFL skulle det tala för att dessa bestämmelser inte är tillämpliga.

Det är dock enligt RFV:s mening svårt att se några sakliga skäl som motiverar att socialnämnden undantas från omprövnings-/överklaganderegler enligt AFL. Bestämmelserna i AFL bör anses tillämpliga även i ett fall som detta. Ytterst är det dock en fråga för förvaltningsdomstol att avgöra i vad mån dessa bestämmelser är tillämpliga.

Bedömning

2000/01:JO1

Frågan om försäkringskassan bör upprätta ett diarium för socialnämndens framställningar om avräkning och/eller lägga upp ärendena separat

Enligt 15 kap. 1 § första stycket sekretesslagen skall allmän handling registreras utan dröjsmål, när den har kommit in till eller upprättats hos myndighet, om det inte är uppenbart att den är av ringa betydelse för myndighetens verksamhet. I fråga om allmänna handlingar, för vilka sekretess inte gäller, får dock registrering underlåtas om handlingarna hålls så ordnade att det utan svårighet kan fastställas om handling har kommit in eller upprättats.

I andra stycket till samma paragraf har regeringen bemyndigats att, om särskilda skäl föreligger, föreskriva undantag från registreringskyldigheten i fråga om handlingar av visst slag som hos myndigheten förekommer i betydande omfattning. Med stöd av detta bemyndigande har regeringen i 5 § sekretessförordningen undantagit de allmänna försäkringskassorna från att registrera bl.a. handlingar i försäkringsärenden.

Syftet med bestämmelserna om registrering av allmänna handlingar är att garantera allmänhetens rätt att få tillgång till allmänna handlingar. Vad gäller undantagsregeln i andra stycket är ett av skälen till denna att registreringskyldigheten i vissa fall kan komma att bli utomordentligt betungande för myndigheten. Mot de vinster i kostnader och arbete som kan göras måste vägas intresset av allmän insyn i myndigheternas verksamhet. Detta har i bestämmelsen kommit till uttryck i att särskilda skäl krävs för att undantag skall kunna föreskrivas (prop. 1979/80:2 Del A s. 354 f.).

RFV har anfört att en framställning om avräkning enligt 17 kap. 1 § andra stycket AFL utgör en handling i ett försäkringsärende, för vilken det inte föreligger någon registreringskyldighet enligt sekretesslagen. Jag delar denna uppfattning. De ovan nämnda bestämmelserna i sekretesslagen hindrar visserligen inte att registrering ändå sker. I likhet med RFV anser jag emellertid att det, vid en jämförelse med hanteringen av andra handlingar i försäkringsärenden, inte finns skäl att särbehandla framställningar om avräkning i detta avseende.

Vad gäller förvaringen av de handlingar som hör till ett avräkningsärende har jag i samband med mina inspektioner av försäkringskassor noterat att handlingarna vanligtvis sammanförs med de handlingar som hör till ärendet om rätten till socialförsäkringsförmånen. Fråga är om det finns skäl att lägga upp ett ärende om avräkning separat. Det förhållandet att partsställningen är annan än i ärendet om rätten till socialförsäkringsförmånen skulle kunna utgöra ett argument för detta. RFV har å sin sida uppgett att det inte föreligger behov av att separera ett avräkningsärende från ärendet om rätten till socialförsäkringsförmånen och att handläggningen underlättas om ärendena förvaras tillsammans. Jag har inte anledning att ifrågasätta dessa uppgifter. Jag vill också understryka att en parts begäran att ta del av materialet i sitt ärende om rätten till socialförsäkringsförmånen även bör anses omfatta handlingarna i avräkningsärendet. Handläggningen av en sådan begäran underlättas självklart om handlingarna förvaras tillsammans. – Övervägande skäl talar således för att ett avräkningsärende förvaras tillsammans med ärendet om rätten till socialförsäkringsförmånen. Det finns emellertid inget hinder

mot att handlingarna i avräkningsärendet förvaras i en särskild mapp eller i 2000/01:JO1 övrigt hålls samman inom förmånsärendet. En sådan förvaring skulle självfallet underlätta försäkringskassans handläggning, t.ex. i samband med att en part begär överprövning av kassans avräkningsbeslut. Med dessa besked lämnar jag ärendet i denna del.

Frågan om vilka överprövningsregler som gäller för socialnämnden

Enligt 20 kap. 10 § första stycket AFL skall beslut av en allmän försäkringskassa som har fattats av tjänsteman i ärenden om försäkring enligt denna lag omprövas av kassan, om det begärs av en enskild som beslutet angår och beslutet inte har meddelats med stöd av 10 a §. Enligt 11 § samma kapitel får beslut av en allmän försäkringskassa eller Riksförsäkringsverket i ärenden om försäkring enligt denna lag överklagas hos allmän förvaltningsdomstol. Ett beslut som har fattats av en tjänsteman hos försäkringskassan får dock inte överklagas av en enskild innan beslutet har omprövats enligt 10 §. En enskilds överklagande av ett sådant beslut innan beslutet har omprövats skall anses som en begäran om omprövning enligt nämnda paragraf.

Jag delar RFV:s uppfattning att socialnämnden är att anse som part i avräkningsärenden och att ett beslut av försäkringskassan i ett sådant ärende är ett beslut i ett ärende om försäkring enligt AFL.

Vad gäller begreppet "enskild" vill jag anföra följande. Som RFV har uppgett avses med detta begrepp i förvaltningsrätten privaträttsliga subjekt. Ett organ för det allmänna, t.ex. kommuner, kan dock i vissa situationer ha samma ställning som en enskild, t.ex. när en kommun äger en fastighet (se prop. 1971:30 s. 334 och 1985/86:80 s. 59). Det saknas enligt min mening skäl att anta att begreppet "enskild" skulle ha en annan innebörd i AFL. Att en förvaltningsmyndighet i ett avräkningsärende enligt 17 kap. 1 § andra stycket AFL skulle ha samma ställning som en enskild förefaller mig rent av vara helt uteslutet. Fråga är ju om en förvaltningsmyndighets begäran om ersättning för ett på offentligrättslig grund utgivet bistånd.

Förarbetena till 20 kap. 10 § AFL bringar inte klarhet i frågan om hur en socialnämnds begäran om överprövning av ett tjänstemannabeslut enligt 17 kap. 1 § andra stycket AFL skall behandlas. Av det ovan anförda följer enligt min uppfattning att en sådan begäran av socialnämnd inte omfattas av omprövningsregeln i 20 kap. 10 § AFL. En socialnämnd är således hänvisad till att, i likhet med vad som gäller för RFV, överklaga ett beslut om avräkning.

Jag instämmer emellertid i RFV:s uppfattning att det borde vara möjligt för socialnämnder att begära omprövning på samma sätt som gäller för enskilda. 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 i enlighet med det anförda. Jag överlämnar därför en kopia av detta beslut till Regeringskansliet (Socialdepartementet). Jag överlämnar också en kopia av beslutet till socialförsäkringsutskottet för kännedom. — — —

Fråga om behov av kommunikering i ärende där det inte av den 2000/01:JO1 försäkrades ansökan framgick om den avsåg förtidspension eller sjukbidrag

(Dnr 3632-1998)

I en anmälan mot Stockholms läns allmänna försäkringskassa klagade R.M. på kassans handläggning av hans förtidspensions- och sjukbidragsärende. Han anförde bl.a. följande. Trots att han ansökte om förtidspension har försäkringskassan föreslagit fortsatt sjukbidrag utan att dessförinnan ha kommunicerat honom föredragningspromemorian. Om han hade fått del av föredragningspromemorian med kassans förslag hade han kunnat meddela socialförsäkringsnämnden om sitt försämrade hälsotillstånd som styrkts av läkarutlåtande. Han hade också haft möjlighet att närvara vid nämndens sammanträde.

Anmälan remitterades till försäkringskassan för yttrande. I sitt remissvar anförde försäkringskassan genom direktören Henrik Meldahl följande.

Bakgrund

R.M. har uppburit helt sjukbidrag under perioden november 1996 till och med september 1998. Den 9 juni 1998 ansökte R.M. på nytt om förtidspension/sjukbidrag för tid efter september 1998.

Med anledning av ansökan den 9 juni 1998 beviljades R.M. helt sjukbidrag för tiden oktober 1998 till och med september år 2000. Beslutet meddelades den 21 augusti 1998. Den 26 augusti 1998 sände R.M. ett brev till försäkringskassan med anledning av sjukbidragsbeslutet. I brevet efterfrågade han föredragningspromemorian och menade att försäkringskassan fattat beslut över hans huvud. Efter detta följde en tid med många kontakter mellan R.M. och försäkringskassan, främst enhetschef Lena Nilsson-Ordell.

Yttrande

Ansökan om förtidspension och sjukbidrag görs på samma blankett. Av ansökningsblanketten framgår inte vilken ersättningsform den försäkrade främst önskar. De två aktuella ersättningsformerna kan beviljas en person vars arbetsförmåga på grund av sjukdom eller annan nedsättning av den fysiska eller psykiska prestationsförmågan är nedsatt med minst en fjärdedel. Förtidspension beviljas när nedsättningen kan anses varaktig och sjukbidrag beviljas när nedsättningen inte anses varaktig, men kan antas bli bestående under avsevärd tid. Sjukbidrag beviljas vanligen för en period av ett till två år.

R.M. har ansökt om förtidspension/sjukbidrag. Det har först efter att beslut om sjukbidrag fattats framkommit att R.M:s ansökan i första hand avsåg förtidspension. Det är olyckligt att ansökan avseende de två ersättningsformerna görs på samma blankett och att det inte framgår vilken ersättningsform som den försäkrade i första hand ansöker om. Innan försäkringskassan fattar beslut i ärendet är det därför viktigt att försäkringskassan har informerat sig om vad ansökan i första hand avser.

Försäkringskassan har, utan att dessförinnan ha sänt föredragningspromemoria till R.M., fattat beslut om att bevilja honom helt sjukbidrag

2000/01:JO1

R.M. uppger att försäkringskassan har brutit mot förvaltningslagen då försäkringskassan inte kommunicerat honom förslag till beslut innan socialförsäkringsnämnden beslutat om hans rätt till sjukbidrag. Enligt 17 § förvaltningslagen (1986:223) får ett ärende inte avgöras utan att den sökande har underrättats om en uppgift som tillförts ärendet genom någon annan än honom själv och han har fått möjlighet att yttra sig över uppgiften. Detta gäller i ärenden då avgörandet går parten emot. Det är därför viktigt att försäkringskassan har informerat sig om att ett föreslaget beslut inte går den försäkrade emot i de fall försäkringskassan väljer att inte kommunicera förslaget. I R.M:s ärende har det inte inkommit några uppgifter från någon annan än honom själv. Enligt förvaltningslagen förelåg därmed inte någon skyldighet att kommunicera honom innan ärendet avgjordes, även om avgörandet gick honom emot. Försäkringskassan har dock som rutin att kommunicera förslag till beslut i alla ärenden i vilka det råder osäkerhet kring om förslaget går sökanden emot.

Det finns inga journalanteckningar i akten som tydliggör vad R.M:s ansökan gäller. Först av R.M:s klagoskrivelser framgår att hans ansökan avsåg förtidspension. Lokalkontoret förefaller att ha utgått från att R.M. ansökt om ett förlängt sjukbidrag. Försäkringskassan har av denna anledning inte ansett att det föreslagna beslutet gått R.M. emot, vilket resulterat i att försäkringskassan inte har tillsänt honom föredragningspromemorian och givit honom tid att inkomma med yttrande däröver.

Försäkringskassans underlåtenhet att kommunicera R.M. förslaget till beslut har fått till följd att R.M. inte haft möjlighet att inkomma med ytterligare medicinskt underlag för att styrka hans anspråk på förtidspension. Försäkringskassan ser allvarligt på detta och beklagar det inträffade.

Ej fått möjlighet att närvara vid socialförsäkringsnämndens sammanträde

R.M. framhåller att han undantagits möjligheten att närvara vid socialförsäkringsnämndens sammanträde. En försäkrad har rätt att närvara vid nämndens sammanträde för att muntligen kunna framföra uppgifter i försäkringsärendet. Detta följer av 14 § förvaltningslagen. Eftersom försäkringskassan varit i den felaktiga tron att det föreslagna beslutet inte gick R.M. emot, så har R.M. inte kommunicerats förslag till beslut och inte heller beretts möjlighet att närvara vid socialförsäkringsnämndens sammanträde. Försäkringskassan beklagar detta.

R.M. har överklagat försäkringskassans beslut till länsrätten. Försäkringskassan har inte ansett att det underlag som bifogats överklagan har givit stöd för en ändring av beslutet enligt 20 kap 10 a § lagen om allmän försäkring.

Anmälan remitterades därefter till Riksförsäkringsverket för yttrande över utformningen av blanketten för ansökan om förtidspension/sjukbidrag. Riksförsäkringsverket anförde genom överdirektören Ingrid Pettersson följande.

RFV utgår ifrån att JO:s begäran om yttrande närmast är föranledd av det förhållandet att det inte finns skilda ansökningsblanketter för förtidspension respektive sjukbidrag samt att den försäkrade på den av RFV fastställda ansökningsblanketten inte uppmanas ange om ansökan om pension avser förtidspension eller sjukbidrag.

Av 7 kap. 1 § och 13 kap. 1 § i lagen om allmän försäkring (AFL) framgår att en försäkrad har rätt till förtidspension om hans arbetsförmåga på grund av sjukdom eller annan nedsättning av den fysiska eller psykiska prestations-

förmågan är nedsatt med minst en fjärdedel och nedsättningen kan anses 2000/01:JO1
varaktig.

Kan nedsättningen av arbetsförmågan inte anses varaktig men kan den antas bli bestående avsevärd tid har den försäkrade rätt till sjukbidrag. Sådant bidrag skall vara begränsat till viss tid. I övrigt skall gälla beträffande sjukbidrag vad som är föreskrivet om förtidspension enligt 7 kap. 1 § första stycket och 13 kap. 1 § första stycket AFL.

Försäkringskassans prövning skall vid ansökan enligt 16 kap. 1 § första stycket omfatta den försäkrades rätt till pensionsförmån i form av förtidspension eller sjukbidrag, oavsett vad han/hon har framfört önskemål om i sin ansökan eller under försäkringskassans utredning.

Försäkringsöverdomstolen har i ett avgörande fastställt att någon frihet för försäkrade att välja om förmånen förtidspension skall utges som förtidspension eller sjukbidrag inte föreligger enligt gällande bestämmelser. (FÖD:s dom 1981-08-12, mål nr 1051/80.) Den försäkrade ansågs inte kunna göra detta. FÖD anförde följande:

L:s ansökan i maj 1979 måste emellertid, trots att hon velat begränsa den till att gälla endast fortsatt sjukbidrag, anses utgöra en ansökan om förtidspensionsförmån, på grund av vilken försäkringskassan vid bifall har att avgöra huruvida förmånen skall utges i form av förtidspension eller sjukbidrag. Någon frihet för sökanden att välja mellan nämnda båda förmåner anser försäkringsöverdomstolen alltså inte föreligga enligt gällande bestämmelser. Domstolen antecknar för övrigt att motsatt ståndpunkt i ett fall som det förevarande skulle innebära, att den försäkrade skulle kunna hindra försäkringskassan från att någonsin pröva frågan om förtidspension (i stället för sjukbidrag), oavsett hur varaktig den försäkrades arbetsförmåga än är. Detta kan lagstiftaren inte antas ha avsett.

RFV har konstruerat blanketten för ansökan om förtidspensionsförmån (FKF 3030) efter FÖD:s ställningstagande i den aktuella frågan.

RFV anser att blankettens konstruktion inte står hindrande i vägen för försäkringskassan att pröva frågan om kommuniseringsskyldighet enligt förvaltningslagen (1986:223) i det enskilda fallet.

RFV vill härutöver tillägga att det inte är ovanligt att det av handlingarna eller på annat sätt framgår att den enskilde har begärt eller uttalat önskemål om vilken form av pensionsförmån han/hon vill ha. ---

Om det förslag till beslut föredraganden i socialförsäkringsnämnden avser att lägga fram för nämnden går emot den försäkrades önskemål eller begäran, bör givetvis den försäkrade kommuniceras föredragningspromemorian med eventuella bilagor. Av föredragningspromemorian bör framgå föredragandens förslag till beslut med beslutsmotivering.

Upplyningsvis vill RFV nämna att verket för närvarande arbetar med att ta fram ett allmänt råd om försäkringskassornas tillämpning av förvaltningslagen. I rådet kommer de viktigaste och mest grundläggande reglerna i förvaltningslagen att behandlas, bl.a. kommuniseringsskyldigheten enligt nämnda lag.

Avslutningsvis vill RFV också informera om att försäkringarna inom ohälsområdet under de senaste åren varit föremål för en omfattande översyn. Frågan om att avskaffa sjukbidraget har bl.a. varit aktuell. Ärendet bereds för närvarande inom regeringskansliet.

R.M. kommenterade remissvaren.

JO Pennlöv meddelade beslut i ärendet den 23 december 1999. I bedömningsdelen anförde han, såvitt avser ovan upptagna frågeställningar, följande.

2000/01:JO1

Enligt 17 § förvaltningslagen (1986:223) får ett ärende inte avgöras utan att den som är sökande, klagande eller annan part har underrättats om en uppgift som har tillförts ärendet genom någon annan än honom själv och han har fått tillfälle att yttra sig över den, om ärendet avser myndighetsutövning mot någon enskild. Undantag från huvudregeln kan ske bl.a. när det är uppenbart att det inte är nödvändigt att kommunicera. Gynnande beslut, t.ex. bifall till en ansökan, kan fattas utan föregående kommunikation. Syftet med förvaltningslagens bestämmelser om kommunikation är att den försäkrade därigenom skall få kännedom om uppgifter som lämnats av andra och ges tillfälle att komma med egna synpunkter och bemöta eventuella felaktigheter.

Förvaltningslagen representerar en minimistandard i fråga om handläggningen av förvaltningsärenden. Det förhållandet att 17 § av formella skäl inte är tillämplig i ett ärende får således inte uppfattas så att paragrafen saknar aktualitet. De skäl som ligger bakom kommunikationsprincipen kan tvärtom göra sig gällande med samma styrka. – Lagtexten i 17 § förvaltningslagen ger närmast vid handen att bestämmelsen endast reglerar det fallet att något finns att kommunicera och att parten därvid skall lämnas tillfälle att yttra sig över materialet. Det ligger därför i myndighetens hand att avgöra i vad mån tillfälle skall lämnas parten att yttra sig också i det fall då något nytt material inte tillförts ärendet. Att generellt lämna parten tillfälle att yttra sig när myndighetens bedömning avviker från partens kan knappast komma i fråga. Å andra sidan kan emellertid kommunikation ibland vara att rekommendera, t.ex. för att undvika att myndighetens beslut annars kommer att byggas på ett ofullständigt eller missvisande underlag (se Hellners/Malmqvist, Nya förvaltningslagen, 5 uppl., s. 166 och 175 f.).

Försäkringskassan har uppgett att anledningen till att den inte kommunicerade R.M. föredragningspromemorian före socialförsäkringsnämndens sammanträde var att försäkringskassan var av uppfattningen att förslaget till beslut inte gick honom emot. R.M. hade ansökt om förtidspension/sjukbidrag utan att närmare ange att han i första hand avsåg att ansöka om förtidspension. Vidare hade det i ärendet endast inkommit material från R.M. själv. Ärendet hade således inte tillförts uppgifter från någon annan. Skäl för försäkringskassan att kommunicera uppgifterna som sådana förelåg inte. Försäkringskassan har uppgett att den har som rutin att kommunicera förslag till beslut i alla ärenden i vilka det råder osäkerhet kring om förslaget går sökanden emot. Jag delar uppfattningen att det i tveksamma fall är bättre att kommunicera parten beslutsunderlaget än att underlåta kommunikation. När det gäller beslut om sjukbidrag eller förtidspension är det många gånger svårt att avgöra om beslutet är helt gynnande eller inte för den försäkrade. Beroende på den enskildes situation kan valet av pensionsförmån av den enskilde uppfattas på olika sätt med hänsyn bl.a. till att sjukbidrag är en tidsbestämd pensionsförmån och till pensionsförmånens betydelse för ett anställningsförhållande. Enligt min mening bör därför den försäkrade ges möjlighet att ta del av kassans beslutsförslag, även om försäkringskassan självständigt har att pröva om den försäkrade skall tillerkännas sjukbidrag eller förtidspension.

Utformning av blankett för ansökan om förtidspension/sjukbidrag

2000/01:JO1

Riksförsäkringsverket har i sitt remissvar redogjort för en dom av Försäkringsöverdomstolen, vari domstolen fastställer att mot bakgrund av gällande regler kan den som ansöker om pensionsförmån inte välja om han vill ha sjukbidrag eller förtidspension. Riksförsäkringsverket har utformat blanketten därefter. Jag delar Riksförsäkringsverkets uppfattning att oavsett blankettens utformning bör försäkringskassan utifrån förvaltningslagens regler pröva om den skall kommunicera den försäkrade innan beslut fattas.

Initiativärende angående ansökningar om förlängt underhållsstöd som undertecknats enbart av underåriga

(Dnr 723-1999)

Initiativet

JO Pennlöv inspekterade den 10–12 november 1998 Västerbottens läns allmänna försäkringskassa (dnr 4284-1998). Vid inspektionen granskade han bl.a. ärenden om förlängt underhållsstöd enligt lagen (1996:1030) om underhållsstöd (USL). Vid granskningen uppmärksammades att försäkringskassan – i enlighet med Riksförsäkringsverkets rekommendationer – godtog ansökningar om förlängt underhållsstöd som undertecknats enbart av en alltjämt underårig. JO Pennlöv beslutade att inom ramen för ett initiativärende utreda den rättsliga grunden för det aktuella förfarandet och för Riksförsäkringsverkets rekommendation.

Föredraganden i ärendet upprättade en promemoria med i huvudsak följande lydelse.

Vid granskningen uppmärksammades att försäkringskassan hade accepterat ansökningar som endast var underskrivna av en alltjämt underårig. JO underströk att kassan därvid hade följt Riksförsäkringsverkets allmänna råd på området (1996:15 s. 38 [numera 1999:2 s. 45]) och därmed inte kunde kritiseras för detta förfaringsätt. I de allmänna råden rekommenderar Riksförsäkringsverket att försäkringskassan, för att undvika uppehåll i utbetalningen, godtar en ansökan om förlängt underhållsstöd som en studerande har gjort i anslutning till 18-årsdagen även om sökanden vid ansökningstillfället inte har fyllt 18 år. I anledning härav uppkom frågan om denna rekommendation står i överensstämmelse med föräldrabalkens regler om omyndighet.

Enligt 7 § första stycket USL har ett barn rätt till förlängt underhållsstöd, om barnet går i skolan när han eller hon fyller 18 år eller återupptar skolgången innan han eller hon fyller 19 år. Förlängt underhållsstöd lämnas så länge barnet bedriver studier som ger rätt till förlängt barnbidrag enligt lagen (1986:378) om förlängt barnbidrag eller studiehjälp enligt 3 kap. studiestödslagen (1973:349), dock längst till och med juni det år då barnet fyller 20 år.

Enligt 12 § första stycket sista meningen USL skall ansökan om förlängt underhållsstöd göras av den studerande. Enligt bestämmelsens andra stycke skall en ansökan innehålla nödvändiga upplysningar för bedömningen av barnets rätt till stöd och en försäkran på heder och samvete att de lämnade uppgifterna är riktiga.

Av 17 § andra stycket USL framgår att förlängt underhållsstöd betalas ut till den studerande. 2000/01:JO1

Har underhållsstöd lämnats felaktigt eller med för högt belopp, skall försäkringskassan enligt 20 § första stycket USL besluta om återkrav av beloppet från den som det har betalats ut till.

Enligt 9 kap. 1 § föräldrabalken är den som är under arton år (underårig) omyndig och får inte själv råda över sin egendom eller åta sig förbindelser i vidare mån än vad som följer av vad som skall gälla på grund av lag eller villkor vid förvärv genom gåva, testamente eller förmånstagarförordnande vid försäkring eller pensionssparande enligt lagen (1993:931) om individuellt pensionssparande.

Riksförsäkringsverket bör mot bakgrund av de ovan nämnda reglerna yttra sig över den rättsliga grunden för det aktuella förfarandet och för den aktuella rekommendationen samt de eventuella rättsliga frågeställningar som kan uppkomma, t.ex. i en återkravssituation enligt 20 § USL, där ansökan är gjord av en underårig.

Utredning

Ärendet remitterades till Riksförsäkringsverket för yttrande över vad som framförts i promemorian. Verket anförde genom överdirektören Ingrid Petersson följande (yttrandet återges här inte i dess helhet).

Bestämmelser om föräldrars underhållsskyldighet gentemot sina barn finns i 7 kap. föräldrabalken. Föräldrars underhållsskyldighet upphör vid 18 års ålder. Går barnet i skolan vid den tidpunkten eller återupptar barnet skolgången före 19 års ålder är föräldrarna underhållsskyldiga så länge skolgången pågår, dock längst till dess barnet fyller 21 år.

RFV anser följaktligen att det förlängda underhållsstödet är en allmän ersättning som den studerande i vissa angivna situationer i USL har rätt till och som träder istället för förälders underhållsskyldighet samt att en underårig studerande har förmåga att på egen hand förvärva (ansöka om) förlängt underhållsstöd i nära anslutning till 18-årsdagen. Detta innebär att den aktuella rekommendationen i RFV:s allmänna råd inte skulle stå i strid med föräldrabalkens bestämmelser om underårigs omyndighet.

Det finns emellertid en annan bestämmelse i USL som komplicerar den juridiska bedömningen av denna fråga ytterligare. Detta framgår också av JO:s promemoria enligt vilken JO även vill ha RFV:s yttrande över de rättsliga frågeställningar som kan uppkomma t.ex. i en återkravssituation enligt 20 § USL, där ansökan är gjord av en underårig. I 20 § första stycket USL anges nämligen bl.a. att har underhållsstöd lämnats felaktigt eller med för högt belopp, skall försäkringskassan besluta om återkrav av beloppet från den som det har betalats ut till.

Som tidigare har nämnts hindrar inte stadgandet i 9 kap. 1 § föräldrabalken den underåriga från att på egen hand förvärva rättigheter och det finns inte anledning att hindra honom från att medverka till rättshandlingar som uteslutande är till hans fördel. Gösta Walin utvecklar detta ytterligare i sin – – – bok, s. 315, där han bl.a. säger att det skall vara fråga om en ren förvärvsakt, vid vars ingående varje ekonomisk risk för den omyndige praktiskt taget framstår som utesluten. Den omyndige är sålunda, enligt Walin, inte behörig att sluta avtal om förvärv av egendom mot vederlag, även en sådan transaktion kan, enligt Walin, lätt bli till den omyndiges skada, om han förlösar den förvärvade egendomen eller ådrar sig skadeståndsskyldighet på grund av kontraktsbrott.

Förlängt underhållsstöd är en rättighetsbaserad ersättning som i och för sig i vissa situationer kan leda till återbetalningsskyldighet för den studerande

men detta allmänna stöd är enligt RFV:s mening inte jämförbart med den typ av privatekonomiska avtal med risker som Gösta Walin beskriver ovan. 2000/01:JO1

Vidare kan nämnas att ingen utbetalning av förlängt underhållsstöd görs till den bidragsberättigade förrän han fyllt 18 år och möjligheten till eventuellt återkrav är inte beroende av att oriktiga uppgifter lämnats eller att den som mottagit stödet skäligen borde ha insett att det var en felaktig utbetalning. Det föreligger istället en strikt skyldighet att betala tillbaka underhållsstödet i de fall stödet lämnats felaktigt eller med för högt belopp. Dessutom anges i beslutet om förlängt underhållsstöd under rubriken Allmänna upplysningar att "om du får underhållsstöd felaktigt eller med för högt belopp är du skyldig att återbetala det som du fått för mycket".

RFV anser därför att bestämmelsen om återkrav enligt 20 § USL inte medför att den aktuella rekommendationen i RFV:s allmänna råd skulle stå i strid med föräldrabalkens bestämmelser om underårigs omyndighet. En underårig studerande har därmed förmåga att på egen hand förvärva (ansöka om) förlängt underhållsstöd i nära anslutning till 18-årsdagen.

I sitt beslut den 13 april 2000 uttalade *JO Pennlöv* följande.

Bedömning

Av 9 kap. 1 § föräldrabalken framgår att den som är under 18 år är omyndig (underårig) och enligt huvudregeln inte får råda över sin egendom eller åta sig förbindelser. En underårig saknar således full rättshandlingsförmåga. Inom processrätten har begreppet rättshandlingsförmåga sin motsvarighet i begreppet processhabilitet eller processbehörighet, som innebär förmågan att själv utföra sin talan i en domstolsprocess. Det råder korrespondens mellan processbehörighet och rättshandlingsförmåga på så sätt att en part normalt är processbehörig endast i den mån han civilrättsligt kan förfoga över det som processen rör sig om (se Ekelöf, Rättegång, Andra häftet, 8 uppl, s. 51).

Regleringen om underårigs bristande rättshandlingsförmåga och processbehörighet syftar till att skydda den omyndige mot följderna av ekonomiskt ofördelaktiga rättshandlingar. Från denna synpunkt föreligger, enligt Walin, inte anledning att hindra en underårig från att medverka till rättshandlingar som uteslutande är till hans fördel. Det skall i sådant fall, enligt Walin, vara fråga om en ren förvärvsakt, vid vars ingående varje ekonomisk risk för den omyndige praktiskt taget framstår som utesluten (se hänvisning till Walin i RFV:s remissvar ovan). Som framgår ovan under rubriken Initiativet skall en ansökan om förlängt underhållsstöd innehålla nödvändiga upplysningar för bedömningen av barnets rätt till stöd och en försäkran på heder och samvete att de lämnade uppgifterna är riktiga. Om en uppgift i ansökan angående t.ex. barnets skolgång senare visar sig vara felaktig kan betalningskrav komma att riktas mot den som har erhållit förlängt underhållsstöd. Ett sådant krav grundar sig alltså på uppgifter som är lämnade i ansökan. En ansökan om förlängt underhållsstöd kan därmed enligt min mening inte anses vara så fri från ekonomisk risk att en underårig av den anledningen skulle vara behörig att själv ansöka om stödet.

I föräldrabalken finns en rad undantag från huvudregeln i 9 kap. 1 §. Sålunda har t.ex. en underårig enligt 9 kap. 3 § första stycket föräldrabalken rätt att själv råda över egendom, som han själv förvärvat genom eget arbete efter fyllda 16 år. Detsamma gäller avkastningen av sådan egendom och vad

som trätt i egendomens ställe. Härav följer att en omyndig även har rätt att själv föra sin talan i en process rörande sådan egendom. Dessa undantag i 9 kap. föräldrabalken kan dock enligt min mening inte åberopas som stöd för att en underårig skulle vara behörig att själv ansöka om förlängt underhållsstöd. 2000/01:JO1

I USL finns inte heller på det sätt som avses i 9 kap. 1 § föräldrabalken någon direkt föreskrift som ger stöd för uppfattningen att omyndig skulle kunna ansöka om förlängt underhållsstöd. Bestämmelsen att förlängt underhållsstöd skall sökas av den studerande ger inte vägledning i den nu aktuella frågan.

Inom förvaltningsrätten gäller enligt vanliga förvaltningsprocessuella regler att en förälder normalt företräder sitt barn som ställföreträdare med stöd av föräldrabalkens regler om vårdnad när det gäller barnets personliga angelägenheter och om förmynderskap när det gäller andra angelägenheter än som rör barnets person. Detta gäller så länge barnet är omyndigt, dvs. till dess barnet har fyllt 18 år. Från dessa regler har undantag gjorts i viss lagstiftning, se t.ex. 56 § socialtjänstlagen (1980:620) och 36 § lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga, där barn som har fyllt 15 år har givits rätt att själv föra sin talan. Den nu angivna lagstiftningen gäller dock främst omyndigs personliga förhållanden.

I viss lagstiftning anges i texten att underårig företräds av sin förmyndare. Så är t.ex. fallet enligt 3 § kungörelsen (1962:394) med vissa bestämmelser rörande ansökan om pension enligt lagen om allmän försäkring, m.m. och, för ett annat närliggande område, 3 kap. 25 § studiestödsförordningen (1973:418), där det är uttryckligen föreskrivet att en underårig företräds av sin förmyndare.

Riksförsäkringsverket har inte använt sig av sin möjlighet enligt förordningen (1996:1036) om underhållsstöd att meddela verkställighetsföreskrifter i frågan. I samband med inspektioner av försäkringskassor har jag iakttagit att vissa kassor uppfattat de förut nämnda allmänna råden som innebärande hinder för förmyndare att underteckna ansökan kort tid före den studerandes 18-årsdag och krävt undertecknande av den ännu omyndige studerande.

Självfallet delar jag Riksförsäkringsverkets uppfattning att det knappast kan ha varit lagstiftarens mening att den som är berättigad till förlängt underhållsstöd skall behöva acceptera ett uppehåll i utbetalningarna mellan det tidigare underhållsstödet och det förlängda underhållsstödet enbart av den anledningen att ansökan inte skulle kunna undertecknas och sändas in till försäkringskassan innan den studerande fyller 18 år. Såsom USL kommit att tillämpas i den aktuella frågan finns det emellertid enligt min mening skäl att ändra reglerna så att rådande tveksamhet undanröjs. Jag får därför, efter samråd med chefsjustitieombudsmannen Claes Eklundh, enligt 4 § lagen (1986:765) med instruktion för Riksdagens ombudsmän väcka fråga om författningsändring i berört avseende. Jag överlämnar därför en kopia av detta beslut till Regeringskansliet (Socialdepartementet).

Ett intitiativärende angående försäkringskassas utredningsskyldighet i ett ärende om underhållsstöd

2000/01:JO1

(Dnr 572-1999)

JO Pennlöv meddelade den 29 februari 2000 ett beslut med följande innehåll.

Initiativet

Vid min inspektion av Stockholms läns allmänna försäkringskassa, lokalkontoret City, den 11 februari 1999 granskade jag bl.a. ärenden rörande underhållsstöd.

I ett ärende hade försäkringskassan förelagt sökanden att – vid äventyr av avslag – komplettera sin ansökan med meddelande om betänketid och personbevis. Eftersom kompletteringen uteblev avtog kassan ansökan, varvid 4 § lagen (1996:1030) om underhållsstöd (USL) åberopades. Det som iakttagits föranledde frågor om hur långt kassans egen utredningsskyldighet sträcker sig i ett sådant fall, om kassan vid utebliven komplettering bör avvisa en ansökan i stället för att avslå den samt om kassan åberopat rätt lagrum i sitt beslut. Jag beslutade därför att låta utreda saken inom ramen för ett på mitt initiativ upptaget ärende.

Utredning

Ärendet remitterades till försäkringskassan för yttrande över handläggningen av ärendet. I sitt remissvar har försäkringskassan genom direktören Henrik Meldahl anfört bl.a. följande.

Bakgrund

Försäkringskassan fick den 27 november 1998 in ansökan om underhållsstöd för barnen Z. och K.B. Enligt ansökan samt försäkringskassans uppgifter var föräldrarna fortfarande gifta med varandra. Enligt försäkringskassans uppgifter var de även folkbokförda på samma adress. Enligt 5 § lagen (1996:1030) om underhållsstöd (USL) skall föräldrar som är gifta med varandra anses bo tillsammans även om de inte är folkbokförda på samma adress, om inte den som begär underhållsstöd eller som stöd betalats ut till visar annat.

Försäkringskassan skickade därför en kommuniceringsskrivelse till bo-föräldern L.B. med anmodan att senast [den] 30 december 1998 komplettera ansökan med betänketidshandling och personbevis, i annat fall avsåg försäkringskassan att avslå ansökan. Försäkringskassan ansåg sig även behöva veta varför L.B. ansökt om underhållsstöd.

Eftersom någon komplettering som kunde styrka att föräldrarna inte längre bodde tillsammans inte kommit till försäkringskassan fattade försäkringskassan den 14 januari 1999 beslut att avslå ansökan om underhållsstöd.

Yttrande

Av förarbetena till den nya lagen om underhållsstöd framgår följande. Enligt skrivningen i 5 § finns två presumtionsregler som anger [i] vilka situationer föräldrar skall anses bo tillsammans. I dessa fall blir det den som begär

underhållsstöd (dvs. sökanden) som har att visa att något sammanboende i lagens mening inte föreligger. Förmår denne inte visa detta skall underhållsstöd vägras eller dras in. 2000/01:JO1

Utifrån dessa förhållanden får det anses åligga L.B. att visa att hon inte längre sammanbor med sin make, tillika barnens fader. Då hon inte gjort detta har försäkringskassan haft rätt att avslå ansökan.

Den utredningsskyldighet som åligger försäkringskassan enligt förvaltningslagens regler måste, enligt försäkringskassans uppfattning, anses vara subsidiär till reglerna i USL.

Försäkringskassan anser även att det är rätt att i dessa ärenden avslå ansökan och inte avvisa. Försäkringskassan prövar förhållandena i sak och det är därmed korrekt att avslå ansökan. Avvisning är, enligt försäkringskassans mening, förbehållet situationer då försäkringskassan saknar möjlighet att pröva frågan i sak.

Avslutningsvis vill försäkringskassan beklaga att det i beslutsbrevet förekommit vissa brister. Försäkringskassan har genom skrivfel hänvisat till 4 § USL i stället för 5 § USL. Beslutsbrevet kunde även på ett tydligare sätt ha angett orsaken till varför försäkringskassan avslag ansökan. Den egentliga anledningen till avslaget är inte de uteblivna kompletteringarna utan att föräldrarna anses fortfarande sammanbo och vid dessa förhållanden kan underhållsstöd inte beviljas.

Bedömning

Som en allmän princip brukar hävdas att official- eller undersökningsplikten gäller inom myndighetsförvaltningen. Myndigheten (i det här fallet försäkringskassan) skall alltså se till att ett ärende blir så utrett som dess beskaffenhet kräver. Denna grundsats har delvis blivit lagfäst genom regeln om serviceskyldighet i 4 § förvaltningslagen (1986:223). Svaret på frågan om hur långt försäkringskassans utredningsansvar sträcker sig låter sig dock inte ges i generella ordalag. Förhållandena växlar starkt mellan olika kategorier av ärenden (Hellners/Malmqvist, Nya förvaltningslagen med kommentarer, 5 uppl, s. 54).

Enligt 7 § andra meningen förvaltningslagen skall en myndighet vid handläggningen beakta möjligheten att själv inhämta upplysningar och yttranden från andra myndigheter, om sådana behövs. I vad mån försäkringskassan själv skall skaffa utredning i ett ärende är ytterst en fråga om hur långt officialprincipen sträcker sig. Som framgår ovan får den frågan avgöras med hänsyn till framför allt ärendets karaktär (a.a. s. 72).

Ragnemalm har uttalat följande angående myndigheters utredningsskyldighet (Förvaltningsprocessens grunder, 7 uppl. s. 55 f.). Då en myndighet som ett led i fullgörandet av sin samhällsfunktion ex officio påbörjar handläggningen av ett ärende, är det naturligt, att man också har ansvaret för beredningen, även om ärendet direkt – positivt eller negativt – berör enskilt subjekt. – – – Då det däremot gäller ärenden, där den enskilde söker utverka en förmån av det allmänna, är det inte lika självklart, att officialprincipen bör gälla. I sådana ärenden om bidrag, tillstånd och liknande får det tvärtom anses åvila sökanden att visa, att förutsättningarna för ett positivt beslut är uppfyllda. Skulle utredningen behöva kompletteras i något avseende, får det dock även här anses åligga myndigheten att ge anvisningar om detta. Inte minst i ärenden rörande sociala förmåner är det angeläget, att

myndigheternas service i detta avseende inte är alltför begränsad. Man torde alltså kunna hävda, att officialprincipen gäller också i dessa ärenden men med en något modifierad tillämpning. Det beslutsfattande organet har ett principiellt ansvar för att den enskilde informeras om vad som krävs för att avgörandet skall vila på ett tillfredsställande underlag, men det åligger primärt initiativtagaren att skaffa fram detta material. Passivitet från initiativtagarens sida kan alltså leda till ett för honom oförmånligt beslut.

Enligt 3 § första stycket USL har ett barn rätt till underhållsstöd, om föräldrarna inte bor tillsammans eller den ena föräldern är avliden. Det krävs dessutom att barnet varaktigt bor och är folkbokfört hos en av föräldrarna (boföräldern) samt att boföräldern bor här i landet och, om barnet är underårigt, är vårdnadshavare för barnet.

I 4 § USL uppräknas ett antal situationer när ett barn inte har rätt till underhållsstöd.

När barnets föräldrar är folkbokförda på samma adress anses de enligt 5 § USL bo tillsammans, om inte den som begär underhållsstöd eller som stöd betalas ut till visar annat. Föräldrar som är gifta med varandra anses bo tillsammans även om de inte är folkbokförda på samma adress, om inte den som begär underhållsstöd eller stöd betalas ut till visar annat.

I de fall där någon av de två presumtionerna för sammanboende enligt 5 § USL föreligger, åligger det således den sökande föräldern att visa att hon/han inte bor tillsammans med den andra föräldern, för att rätt till underhållsstöd skall kunna komma i fråga. I det aktuella ärendet har försäkringskassan i skrivelse den 15 december 1998 till sökanden angett att komplettering med betänketidshandling och personbevis var nödvändig "för att kunna handlägga ansökan" och även uppgett att den vid uteblivet svar kommer att avslå ansökan. Kassan har därmed enligt min mening fullgjort sin informations-skyldighet och kan inte kritiseras för att den avgjort ärendet utan att själv införskaffa de aktuella handlingarna från andra myndigheter.

Eftersom kassan genom sitt beslut den 14 januari 1999 har prövat ärendet i sak var det också riktigt att avslå i stället för att avvisa ansökan. Av beslutet kan dock inte med klarhet utläsas att kassan prövat ärendet i sak. I beslutet anges nämligen som enda motivering att sökanden inte inkommit med komplettering inom föreskriven tid. Därutöver hänvisas till 4 § USL. I sitt remissvar har kassan anfört att den genom skrivfel har hänvisat till 4 § USL i stället för till 5 § USL. Enligt min mening borde kassan även ha hänvisat till 3 § USL, som anger bl.a. att rätt till underhållsstöd förutsätter att föräldrarna inte bor tillsammans. Av remissvaret framgår vidare att den egentliga motiveringen till kassans avslagsbeslut var att föräldrarna ansågs sammanbo. Denna motivering borde givetvis ha kommit till uttryck i beslutet. Såsom beslutet blivit formulerat kan det enligt min mening inte anses uppfylla kravet på motivering enligt 20 § förvaltningslagen. Kassan kan inte undgå kritik härför.

Jag är vidare kritisk till utformningen av kassans skrivelse till sökanden den 15 december 1998. Formuleringen "för att vi skall kunna handlägga ansökan behöver vi komplettering ..." är inte korrekt. Med den återgivna formuleringen förefaller kassan närmast avse "för att vi skall kunna bifalla ansökan ...". Ansökan har ju också rent faktiskt kunnat handläggas utan de

2000/01:JO1

efterfrågade handlingarna. Det vore enligt min mening bättre om kassan i 2000/01:JO1 skrivelsen till sökanden hade redogjort för innehållet i 3 och 5 §§ USL och även talat om att föräldrarna enligt kassans uppgifter fortfarande var gifta med varandra och folkbokförda på samma adress. I stället för formuleringen ”kommer vi att avslå din ansökan” skulle skrivelsen med fördel kunnat avslutats med en upplysning om att kassan efter den utsatta svarstidens utgång hade kunnat avgöra ärendet på befintligt material.

Ärendet avslutas med den kritik som uttalats ovan.

Fråga om lämpligheten av kommunikering i ett ärende om bostadsbidrag

(Dnr 4923-1998)

JO Pennlöv meddelade den 23 september 1999 ett beslut med följande innehåll.

Anmälan

Å. och M.H. har anfört i huvudsak följande. Vid försäkringskassans handläggning av ansökningar om bostadstillägg rörande L. och I.H. avvek kassan från de uppgifter som lämnats i ansökningarna genom att lägga till inkomster som L. och I.H. inte haft. Försäkringskassan fattade sedan beslut utan att kommunicera uppgifterna. Besluten, som således blev felaktiga, rättades sedermera med stöd av 20 kap. 10 a § lagen (1962:381) om allmän försäkring.

Utredning

Yttrande har inhämtats från Stockholms läns allmänna försäkringskassa om vad som i anmälan anförts om att kassan har fattat beslut utan att först kommunicera uppgifter som tillförts ärendet.

Försäkringskassan – direktören Henrik Meldahl – har sammanfattningsvis anfört följande. Kassan har i de aktuella ärendena inhämtat deklARATIONER från skattemyndigheten. Uppgifter ur deklARATIONERNA har sedan, utan föregående kommunikering, lagts till grund för försäkringskassans beslut. Försäkringskassan skulle ha berett makarna H. tillfälle att yttra sig över de inhämtade uppgifterna.

Å. och M.H. har i yttrande över försäkringskassans remissvar uppgett bl.a. följande. Det var de själva som gav in kopior av de aktuella deklARATIONERNA till kassan. Ärendet tillfördes således inte uppgifter från någon annan. Där emot använde försäkringskassan uppgifter ur det inhämtade materialet på ett svårbegripligt sätt. I det beslut som meddelades avvek försäkringskassan från de uppgifter som lämnats i ansökningarna och lade utan föregående kommunikering till uppgifter från deklARATIONERNA om inkomster som I. och L. H. haft under 1997 men inte längre uppbar 1998.

Härefter har ärendet på nytt remitterats till försäkringskassan. Kassan har genom direktören Henrik Meldahl beklagat att uppgifterna i det tidigare

remissvaret var felaktiga och anförde att det inte förelegat någon skyldighet enligt 17 § förvaltningslagen (1986:223) för kassan att kommunicera de aktuella uppgifterna eftersom ärendet inte tillförts någon uppgift från annan. 2000/01:JO1

Å. och M.H. har kommenterat remissvaret.

Bedömning

Enligt 17 § förvaltningslagen får ett ärende inte avgöras utan att den som är sökande, klagande eller annan part har underrättats om en uppgift som har tillförts ärendet genom någon annan än honom själv och han har fått tillfälle att yttra sig över den, om ärendet avser myndighetsutövning mot någon enskild. Från denna regel gäller vissa undantag, som dock inte är aktuella här.

Förvaltningslagen representerar en minimistandard i fråga om handläggningen av förvaltningsärenden. Det förhållandet att 17 § av formella skäl inte är tillämplig i ett ärende får således inte uppfattas så att paragrafen saknar aktualitet. De skäl som ligger bakom kommunikationsprincipen kan tvärtom göra sig gällande med samma styrka. – Lagtexten i 17 § förvaltningslagen ger närmast vid handen att bestämmelsen endast reglerar det fallet att något finns att kommunicera och att parten därvid skall lämnas tillfälle att yttra sig över materialet. Det ligger därför i myndighetens hand att avgöra i vad mån tillfälle skall lämnas parten att yttra sig också i fall då något nytt material inte tillförts ärendet. Att generellt lämna parten tillfälle att yttra sig när myndighetens bedömning avviker från partens kan knappast komma i fråga. Å andra sidan kan emellertid kommunikation ibland vara att rekommendera, t.ex. för att undvika att myndighetens beslut annars kommer att byggas på ett ofullständigt eller missvisande underlag (se Hellners/Malmqvist, Nya förvaltningslagen, 5 uppl., s. 166 och 175 f.).

I de aktuella ärendena hade komplettering skett genom parternas eller deras biträdens försorg. Ärendena hade således inte tillförts uppgifter från någon annan. Skäl för försäkringskassan att kommunicera uppgifterna som sådana förelåg inte. I samband med att försäkringskassan övervägde att lägga till inkomster till dem som redovisats i ansökningarna, och som följd medge bidrag med lägre belopp än annars, hade det enligt min mening varit lämpligt om kassan berett parterna eller deras biträden tillfälle att yttra sig i frågan. Genom att underlåta detta kom försäkringskassans respektive beslut att byggas på ett oriktigt underlag.

Vad som i övrigt förekommit i detta ärende föranleder inte någon kommentar från min sida.

Kritik mot försäkringskassa angående utformningen av en kommuniceringsskrivelse

(Dnr 1216-1999)

Med anledning av en anmälan mot Skåne läns allmänna försäkringskassa meddelade *JO Pennlöv* den 6 oktober 1999 ett beslut med följande innehåll.

Anmälan

2000/01:JO1

K.D. har anfört synpunkter på utformningen av en skrivelse från försäkringskassan, daterad den 7 januari 1999. Hon har därvid anfört i huvudsak följande. Skrivelsen saknar titel och dess innebörd är otydlig. Rubriken ger inte någon vägledning om vilka rättsverkningar skrivelsen har. Vidare kan det ifrågasättas om omprövningshänvisningen är korrekt utformad. I den står: "Även Riksförsäkringsverket kan överklaga försäkringskassans beslut till länsrätten inom två månader från den dag då beslutet meddelades." Det kan sättas i fråga vad som avses med ordet "även".

Utredning

Ärendet har remitterats till Skåne läns allmänna försäkringskassa, som har svarat genom direktören Kurt Inge Persson. I remissvaret har återgivits ett yttrande av chefen för lokalkontoret, Christer Andersson. Av remissvaret framgår till att börja med sammanfattningsvis följande.

Skrivelsen den 7 januari 1999 var avsedd som en kommuniceringsskrivelse inför ett beslut rörande sjukpenning. Skrivelsen saknar inledning och är i övrigt otydligt formulerad. Det finns vidare sakfel i texten. Det stycke som skulle tala om att K.D. hade möjlighet att höra av sig inom viss tid har olyckligtvis fallit bort. I stället har en omprövningshänvisning kommit med. K.D:s kritik vad gäller utformningen av skrivelsen är berättigad. Den uppfyller inte det krav på enkelhet som kan ställas. Skrivelsen är svår att förstå och ger upphov till osäkerhet om den är avsedd som ett kommunicerings- eller beslutsbrev. Dessutom innehåller skrivelsen sakfel.

Härefter har försäkringskassan anfört följande angående utformningen av den aktuella omprövningshänvisningen.

Upplysningen har nedanstående lydelse.

OMPRÖVNING

Om du inte är nöjd med detta beslut kan du begära att kassan prövar ärendet igen. I så fall skall du skriva till kassan och begära omprövning av beslutet. Skrivelsen måste vara hos försäkringskassan inom två månader från den dag du tog emot beslutet. I skrivelsen bör du ange följande:

- Namn, personnummer, postadress och telefonnummer.
- Vilket beslut du vill ha omprövat.
- Vilken ändring du önskar och vilka skäl du har för ändring av beslutet. Skrivelsen skall vara undertecknad av dig eller ditt ombud. Om ombud har undertecknat bör fullmakt för ombudet sändas med. Ytterligare upplysningar kan du få hos försäkringskassan. **Även Riksförsäkringsverket kan överklaga försäkringskassans beslut till länsrätten inom två månader från den dag då beslutet meddelades.**

Försäkringskassan instämmer i K.D:s kritik mot omprövningshänvisningens utformning. K.D. har uppenbarligen förstått upplysningen så, att hon hade möjlighet att välja mellan att begära omprövning och att överklaga, eftersom det står att "även" Riksförsäkringsverket kan överklaga beslutet.

Erfarenhetsmässigt förekommer det inte sällan att enskilda, som klagat på ett tjänstemannabeslut av här aktuellt slag rubricerat klagoskrivelsen som "överklagan". 2000/01:JO1

Såsom försäkringskassan förstår innebörden av 21 § andra stycket FL, finns det inget rättsligt krav på att underrättelsen skall innefatta upplysning om hur annan än den enskilde kan angripa beslutet. Skulle Riksförsäkringsverket överklaga blir ju detta förhållande då uppenbart för den enskilde genom kommuniceringsförfarandet vid domstolen.

Försäkringskassan finner vidare, att informationen om verkets processuella ställning kan ifrågasättas även utifrån kravet på lättbegriplighet i uttryckssätt, som finns stadgat i 7 § FL.

Då formuleringen uppenbarligen kan leda till att den enskilde kan riskera att få den helt felaktiga uppfattningen, att han har möjlighet att välja mellan att begära omprövning och att överklaga ett tjänstemannabeslut av här aktuellt slag har försäkringskassan kontaktat Riksförsäkringsverket med förslag att det ovan fetstilmarkerade textavsnittet borttages eller att lydelsen i vart fall ändras så att ordet "även" borttages.

Försäkringskassan anser att fullföljdshänvisningen bör ändras på samma sätt.

K.D. har yttrat sig över remissvaret.

Bedömning

Jag delar försäkringskassans uppfattning avseende bristerna i skrivelsen den 7 januari 1999. Jag vill betona vikten av att försäkringskassan uttrycker sig på ett klart och tydligt sätt i sina skrivelser och att dessa får ett korrekt innehåll. Detta gäller i synnerhet kommuniceringsskrivelser, eftersom de försäkrade genom dessa ges möjlighet att argumentera i ärendet.

Jag instämmer i att den aktuella omprövningshänvisningen är olyckligt formulerad. Jag översänder en kopia av detta beslut till Riksförsäkringsverket för den åtgärd det kan föranleda.

Ärendet avslutas med den kritik som ligger i det sagda.

Ett initiativvarende rörande utformningen av provisoriskt beslut om sjukbidrag

(Dnr 1261-1999)

Initiativet

Vid en inspektion den 23–25 mars 1999 av Kronobergs läns allmänna försäkringskassa (dnr 1206-1999) granskade *JO Pennlöv* bl.a. protokoll och akter från socialförsäkringsnämndssammanträden. I ett ärende uppmärksammades att socialförsäkringsnämnden beslutat att tillerkänna den försäkrade helt sjukbidrag för tiden "juni 1998 och tills vidare intill dess slutligt beslut fattats". Enligt vad som i samband med granskningen inhämtats från föredraganden i nämnden var det fråga om ett provisoriskt beslut.

Enligt 7 kap. 1 § andra stycket och 13 kap. 1 § andra stycket lagen (1962:381) om allmän försäkring (AFL) skall sjukbidrag vara begränsat till

viss tid. Mot bakgrund härav beslutade jag att låta utreda saken i ett särskilt 2000/01:JO1 upplagt ärende.

Utredning

Försäkringskassan anmodades att yttra sig. I sitt remissvar anförde kassan genom direktören Sten Yngvesson huvudsakligen följande.

Samtliga föredraganden vid kassan har erhållit delegation från socialförsäkringsnämnderna att fatta provisoriska beslut i ärenden rörande förtidspension/sjukbidrag. I vissa fall, exempelvis då provisoriskt beslut fattats av föredraganden under längre tider, tas ärendena upp i nämnden för ställningstagande om provisoriskt beslut kan fattas under ytterligare tid. I förevarande fall var den försäkrade beviljad helt sjukbidrag. När tiden för sjukbidraget gick ut ansökte den försäkrade om fortsatt förtidspension/sjukbidrag. Något läkarutlåtande bifogades inte. Föredraganden beslöt då att provisoriskt förlänga sjukbidraget. Efter hand kom sådana beslut att fattas för tiden juni 1998–januari 1999. Föredraganden beslöt därefter att underställa nämnden ärendet för ställningstagande till om provisoriskt beslut kunde fattas under ytterligare tid. Beslutet blev att sjukbidrag skulle beviljas tills vidare.

I det ärende som ovan refererats har av misstag beslutet formulerats enligt följande. "Helt sjukbidrag fr.o.m. juli [juni, JO:s anm.] 1998 och tills vidare intill dess slutligt beslut fattats." Enligt den ordning som normalt tillämpas inom kassan skulle beslutet ha formulerats enligt följande. "Helt sjukbidrag fr.o.m. juli [juni, JO:s anm.] 1998 och tills vidare, dock längst t.o.m. (angivande av månad och år)." Enligt kassans mening uppfyller ett sådant beslut kravet i 7 kap. 1 § lagen om allmän försäkring om att sjukbidrag skall vara begränsat till viss tid.

I sitt beslut den 12 oktober 1999 anförde *JO Pennlov* följande.

Bedömning

Som framgått av de ovan angivna lagrummen skall sjukbidrag fastställas att utgå för viss tid. Det föreligger i detta avseende ingen skillnad på om beslutet är slutligt eller provisoriskt. Försäkringskassans beslut att provisoriskt tillerkänna den försäkrade sjukbidrag tills vidare uppfyllde således inte kravet på begränsning i tiden av förmånen. Kassan har anført att beslutet av misstag fått en felaktig lydelse. Jag har inte anledning att ifrågasätta detta. Mot den formulering som kassan normalt använder sig av har jag i princip inga invändningar. För att det aktuella misstaget inte skall upprepas skulle försäkringskassan lämpligen kunna utesluta orden "och tills vidare".

Ärendet avslutas med den kritik som ligger i det sagda.

Fråga om dröjsmål med att fatta beslut i ett ärende rörande handikappersättning. Även fråga om rättelse av en underrättelse om beslut 2000/01:JO1

(Dnr 4431-1998)

I ett beslut den 19 november 1999 – som avsåg dåvarande Bohusläns allmänna försäkringskassa (numera Västra Götalands läns allmänna försäkringskassa) – anförde *JO Pennlöv* följande.

Anmälan

I en anmälan som kom in till JO den 19 november 1998 har H.F. klagat på försäkringskassans handläggning av ett ärende rörande handikappersättning. Hon har därvid bl.a. anfört att R.F. – på inrådan av försäkringkassan – ansökt om handikappersättning under hösten 1997 och att han ännu inte fått något besked från försäkringskassan i saken. Kassan har inte heller informerat R.F. om förmånen eller om ärendets handläggning.

Utredning

Anmälan remitterades den 1 december 1998 till försäkringskassan för yttrande såvitt avser handläggningstiden i ärendet. I remissvaret daterat den 29 januari 1999 hänvisade försäkringskassans direktör Benny Carlsson till ett yttrade av lokalkontoret i Lysekil vari angavs bl.a. följande.

R.F. har den 21 november 1997 inkommit med ansökan om handikappersättning. Samtidigt som ansökan om handikappersättning inkom pågick utredning om rätt till assistansersättning. Frågan om assistansersättning behandlades i socialförsäkringsnämnden den 6 april 1998. F. fick avslag på ansökan om assistansersättning. Handikappersättning prövades ej vid detta tillfälle. Beslutet om avslag på assistansersättning har överklagats till länsrätten den 6 april 1998. Den 26 maj 1998 efterlyser F. utredning och beslut rörande handikappersättning genom brev till försäkringskassan. Den 30 juni 1998 svarar handläggande tjänsteman på denna förfrågan, att ansökan om handikappersättning ej har prövats, då försäkringskassan väntat på beslut från länsrätten angående rätten till assistansersättning då dessa två förmåner till viss del går i varandra. Därefter har F. ej avhört.

F. har i sin skrivelse till JO framfört tre olika frågeställningar. För det första undrar han om han inte på ett tidigt stadium borde få upplysning och hjälp med att fylla i ansökan om handikappersättning. Detta ansåg handläggande tjänsteman ej nödvändigt med tanke på att uppgifterna angående hjälpbehovet redan fanns inhämtade för utredning angående assistansersättning. Nästa fråga är om det har varit riktigt av försäkringskassan att avvakta länsrättens beslut. De båda handikappförmånerna assistansersättning och handikappersättning påverkar varandra inbördes så att om man beviljas assistansersättning kan detta påverka storleken på handikappersättningen då hjälpbehovet tillgodoses genom assistanstimmar. Detta har enligt handläggande tjänsteman varit anledningen till att man valt att avvakta länsrättens beslut. Den sista frågan är om handläggningstiden kan anses rimlig. När det gäller handläggningstiden för handikappersättning är försäkringskassans målsättning fyra månader. Handläggningstiden för detta ärende är således ej i linje med kassans målsättning.

Lokalkontorets uppfattning i frågan är att ansökan om handikappersättning 2000/01:JO1 borde ha prövats samtidigt med rätten till assistansersättning. Att avvakta beslut i länsrätten har ej varit en riktig åtgärd. Ansökan om handikappersättning kommer snarast att behandlas.

För egen del anförde Benny Carlsson i huvudsak följande.

Bedömning

Det är naturligtvis mycket viktigt att den som ansöker om en förmån får den information som är nödvändig, även om alla handlingar/uppgifter redan finns tillgängliga hos kassan. Om så inte skett kan vi bara beklaga detta. När det gäller handläggningstiden är den alltför lång och ligger inte i linje med kassans målsättning. Att avvakta beslutet i länsrätten var inte en riktig åtgärd. Kassan beklagar även detta förfarande.

Åtgärder

Berörda handläggare har informerats om gällande rutiner och regler.

F. kommer att kontaktas och informeras om att hans ansökan om handikappersättning snarast kommer att behandlas.

H.F. har beretts tillfälle att yttra sig över försäkringskassans remissvar men har inte hörts av.

Länsrätten avgjorde – efter överklagande av R.F. – hans mål om assistansersättning genom dom den 21 december 1998. Länsrätten fastslog därvid att han har behov av personlig assistans för sina grundläggande behov för tid som överstiger 20 timmar per vecka. Länsrätten visade målet åter till kassan för att pröva och fastställa R.F:s assistansbehov. Den 21 juni 1999 fattade försäkringskassan beslut i ärendet. Kassan fattade beslut i R.F:s ärende angående handikappersättning den 25 maj 1999.

Bedömning

Det är en allmän förvaltningsrättslig princip att ett ärende skall tas upp till avgörande så snart utredningen är avslutad. Principen har sin legala förankring i det krav på snabbhet i handläggningen som uppställs i 7 § förvaltningslagen (1986:223). I vissa fall har försäkringskassorna intresse av att avvakta vägledande rättsliga avgöranden från högre instans. Att under någon längre tid avvakta ett sådant avgörande kan dock inte anses förenligt med nämnda krav på snabb handläggning. Endast om uppskov med beslutet medgivits av parten eller om det väntade avgörandet i högre instans är mycket nära förestående anser jag att ett sådant förfarande kan godtas.

I Allmänna råd 1998:5 Handikappersättning enligt lagen om allmän försäkring anför Riksförsäkringsverket (RFV) under rubriken 6.1 Handikappersättning och andra ersättningar följande på s. 25 f.

Den som omfattas av LSS personkrets har rätt att för sin dagliga livsföring få assistansersättning om han har behov av personlig assistans för sina grundläggande behov under i genomsnitt mer än 20 timmar i veckan. Bestämmelserna om detta finns i lagen om assistansersättning (LASS).

2000/01:JO1

Det behov av personlig assistans som den enskilde har i sin dagliga livsföring avser i de allra flesta fall samma hjälpbehov som har legat till grund för bedömningen av rätten till handikappersättning. Det innebär att den del av handikappersättningen som kompenserar den funktionshindrades behov av speciell hjälp av annan kan helt eller delvis bli kompenserad med assistansersättning.

Med hänsyn till vad som sagts ovan rekommenderar RFV att försäkringskassan gör en omprövning av rätten till handikappersättning i samband med att assistansersättning beviljas. ---

R.F:s ansökan om handikappersättning kom in till försäkringskassan den 21 november 1997. Vid den tidpunkten var fråga om R.F:s rätt till assistansersättning föremål för utredning hos försäkringskassan. Kassan avgjorde detta ärende genom beslut den 6 april 1998. Efter överklagande av R.F. fastslog länsrätten genom dom den 21 december 1998 att R.F. har behov av personlig assistans för sina grundläggande behov för tid som överstiger 20 timmar per vecka varvid länsrätten återförvisade målet till försäkringskassan för att pröva och fastställa assistansbehovet. Kassan avgjorde härefter R.F:s ärende om assistansersättning genom beslut den 21 juni 1999. Hans ärende angående handikappersättning avgjorde kassan genom beslut den 25 maj 1999.

Genom utredningen har framkommit att R.F:s ärende om handikappersättning var färdigt för avgörande redan vid tidpunkten för kassans beslut i ärendet angående assistansersättning den 6 april 1998. I vart fall torde några mera omfattande utredningsåtgärder för att ett materiellt riktigt beslut skulle kunna ha fattats vid den tidpunkten inte ha krävts. Försäkringskassan har emellertid valt att avvakta med att avgöra frågan om R.F:s rätt till handikappersättning till dess att länsrätten – efter överklagande av R.F. – prövat frågan om hans rätt till assistansersättning. Som skäl för att avvakta länsrättens dom har kassan angivit att de båda förmånerna påverkar varandra inbördes så att assistansersättningen kan komma att påverka handikappersättningens storlek.

Om personlig assistans beviljas kan detta – som framgått ovan – påverka rätten till handikappersättning vad gäller ersättningens storlek. Detta är dock enligt min mening inte ett godtagbart skäl för att – på sätt som skett i R.F:s fall – avvakta med att fatta beslut i fråga om rätten till handikappersättning.

Försäkringskassan har i remissvaret beklagat dröjsmålet i R.F:s ärende om handikappersättning och anfört att den borde ha avgjort de båda ärendena gällande assistansersättning och handikappersättning samtidigt. Jag är av samma uppfattning. Kassan förtjänar kritik för att ärendets slutbehandling fördröjts.

Avslutningsvis vill jag anteckna följande. Av från försäkringskassan infordrade handlingar framgår att kassan vid rättelse av en felskrivning i sin underrättelse om socialförsäkringsnämndens beslut den 21 juni 1999 i R.F:s ärende om assistansersättning åberopat 20 kap. 10 a § lagen (1962:381) om allmän försäkring (AFL). Vad avser rättelse av underrättelser om beslut har jag i tidigare ärenden (se JO:s ämbetsberättelser 1997/98 s. 402 f. och 1999/2000 s. 304 f.) framhållit att *beslut* får eller skall ändras med stöd av 20 kap. 10 a § AFL men att *underrättelser om beslut* inte kan ändras med stöd av detta lagrum. Om en beslutsunderrättelse 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 beslutsunderrättelsen som sedan signeras och dateras. Alternativt kan en hänvisning till den särskilda skrivelsen göras på beslutsunderrättelsen. 2000/01:JO1

I övrigt har inget framkommit som ger mig anledning till något uttalande. Ärendet avslutas.

Ett initiativvärende rörande återbetalning av utgivna bidragsbelopp i ett ärende om underhållsstöd. Även fråga om försäkringskassans dröjsmål med att verkställa en länsrättsdom

(Dnr 1426-1999)

I ett den 8 juni 2000 meddelat beslut anförde *JO Pennlöv* följande.

Initiativet m.m.

Vid min inspektion av Kronobergs läns allmänna försäkringskassa den 23–25 mars 1999 (dnr 1206-1999) granskade jag bl.a. ärenden om underhållsstöd enligt lagen (1996:1030) om underhållsstöd. I ett av dessa ärenden observerades följande.

X. hade av tingsrätten förpliktats att utge underhållsbidrag till Y. med 1 000 kr i månaden fr.o.m. den 1 juli 1995. Y. ansökte om bidragsförskott. Bidragsförskott beviljades den 12 december 1995 i form av utfyllnadsbidrag med 173 kr per månad. X. skulle även fortsättningsvis betala underhållsbidraget direkt till Y.

I april 1997 – efter att lagen (1996:1030) om underhållsstöd trätt i kraft – meddelade försäkringskassan X. att den övervägde att ändra utfyllnadsbidraget. Den 22 april 1997 beslutade kassan att dra in utfyllnadsbidraget. Anledningen var att X:s betalningsskyldighet beräknades till 1 173 kr per månad vilket motsvarar fullt underhållsstöd. X. ansåg att försäkringskassan hade beräknat hans inkomst felaktigt och begärde därför omprövning av kassans beslut. Kassan ändrade inte sitt tidigare beslut. Omprövningsbeslutet – som meddelades den 12 juni 1997 – rubricerades Omprövning av beslut om återbetalning av underhållsstöd. X. överklagade beslutet hos länsrätten, som avlog överklagandet. X. överklagade länsrättens dom hos kammarrätten, som i en dom den 9 juli 1998 beslutade att, med ändring av länsrättens dom och försäkringskassans beslut, beräkna X:s inkomst till ett lägre belopp och att det bidragspliktiga beloppet skulle sänkas i enlighet därmed. Kammarrätten återförvisade därefter målet till försäkringskassan för erforderlig handläggning.

Med anledning av kammarrättens dom meddelade försäkringskassan den 17 mars 1999 beslut i ärendet. Kassan beräknade X:s återbetalningsskyldighet till 916 kr per månad. Vidare beslutade kassan att inte betala ut underhållsstöd i form av utfyllnad. Skälet härför var att det framkommit att X. hade betalat 1 173 kr i månaden i underhåll.

Med anledning av vad som iakttagits beslutade jag att inom ramen för ett 2000/01:JO1 initiativvärende utreda kassans handläggning av det aktuella ärendet. En särskild promemoria upprättades av föredraganden. Promemorian innehöll i huvudsak vad som återgivits ovan.

Utredning

Ärendet remitterades till försäkringskassan för yttrande över följande i promemorian upptagna frågeställningar.

Varför har kassan dröjt drygt åtta månader med att vidta åtgärder med anledning av kammarrättens dom? (Av akten framgår att kammarrättens dom kom in till kassan den 13 juli 1998.)

Varför har kassan tagit ställning till X:s återbetalningsskyldighet? Av akten framgår inte att kassan utgett något belopp för vilket X. skulle ha blivit återbetalningsskyldig.

X. har utgett underhållsbidrag i enlighet med kassans beslut den 22 april 1997. Kassan har med anledning av kammarrättens dom numera sänkt det bidragspliktiga beloppet. Har X. möjlighet att återfå mellanskillnaden? Vad hade gällt rörande mellanskillnaden om X., i stället för att erlagga 1 173 kronor i enlighet med kassans beslut, endast utgett 1 000 kronor i månaden i underhåll.

I remissvaret anförde försäkringskassan följande.

När det gäller varför kassan dröjt drygt åtta månader med att vidta åtgärder med anledning av kammarrättens dom har yttrande inhämtats från lokalkontoret i Ljungby. Enligt lokalkontoret hade handläggaren missuppfattat ärendet och trodde att hon skulle få ytterligare besked om hur ärendet skulle handläggas. Sektionschefen upptäckte att ärendet inte var åtgärdat när hon sökte efter det i annat sammanhang. Ärendet åtgärdades samma dag man upptäckt misstaget.

Grundbeslutet som domen från kammarrätten avser gäller underhållsstöd i form av utfyllnadsbidrag. För att kunna bestämma hur stort utfyllnadsbidrag som ska utbetalas till boföräldern måste försäkringskassan fastställa ett fiktivt återbetalningsbelopp. Detta fiktiva återbetalningsbelopp fastställs på samma grunder som när återbetalningsbelopp fastställs enligt 24–28 §§ lagen om underhållsstöd. Återbetalningsskyldigheten som nämns i beslutet den 17 mars 1999 avser den skyldighet den bidragsskyldige minst har att betala direkt till boföräldern.

Formuleringen i beslutet daterat den 17 mars 1999 om återbetalningsskyldighet är inte bra. Skälet till att utfyllnadsbidrag inte betalas ut är att den bidragsskyldige direkt till boföräldern har betalat underhåll som inte är lägre än det belopp som enligt lagen om underhållsstöd skulle betalas i underhållsstöd till barnet, dvs 1 173 kronor (4 § p. 2 lagen om underhållsstöd). Den bidragsskyldige borde under separat rubrik ”Information” [ha] meddelats att försäkringskassan beräknat hans återbetalningsskyldighet till 916 kronor per månad utifrån den återbetalningsgrundande inkomst som hade fastställts av kammarrätten.

Den bidragsskyldige har ingen möjlighet att återfå mellanskillnaden (1 173–916) från försäkringskassan eftersom kassan inte har krävt honom på något återbetalningsbelopp.

Om den bidragsskyldige hade fortsatt att betala 1 000 kronor till boföräldern så hade hon haft rätt att ansöka om helt underhållsstöd. Hade den bidragsskyldige fortsatt att till försäkringskassan betala 1 000 kronor efter det att beslutet om helt underhållsstöd hade fattats så hade ärendet gått över

till kronofogdemyndigheten. Emellertid hade den bidragsskyldige fått sin eventuella skuld korrigerad eller fått mellanskillnaden tillbaka om skuld saknats när kammarrätten ändrade den bidragsskyldiges återbetalningsgrundande inkomst. 2000/01:JO1

Om den bidragsskyldige hade fortsatt att betala 1 000 kronor till boföräldern och boföräldern inte hade ansökt om helt underhållsstöd hade utfyllnadsbidrag beviljats från och med februari 1997 enligt 8 § lagen om underhållsstöd. Utfyllnadsbidrag hade då betalats ut till boföräldern med 257 kronor per månad (1 173–916) för tiden februari 1997–januari 1998. Sedan hade det varit upp till boföräldern om hon hade överlämnat en del av pengarna till den bidragsskyldige.

Bedömning

Dröjsmål med verkställande av domstols dom

Av utredningen i ärendet framgår att det tog försäkringskassan drygt åtta månader att verkställa kammarrättens dom den 9 juli 1998. Kassans förklaring är att handläggaren missuppfattat ärendet och trott att ytterligare besked skulle ges om hur ärendet skulle handläggas. Mot bakgrund av att den utdragna handläggningstiden förefaller bero på ett enstaka misstag anser jag inte att det föreligger skäl att säga mer om den saken. Av remissvaret framgår dock att kassan av en tillfällighet, cirka åtta månader efter det att den erhållit kammarrättens dom, upptäckt att ärendet inte åtgärdats. Detta tyder enligt min mening på att det föreligger stora brister i kassans bevakningsrutiner vilket är allvarligt, särskilt med beaktande av att mål som återförvisats från domstol skall handläggas med förtur. Försäkringskassan har verkställt kammarrättens dom. Jag utgår dessutom från att kassan ser över sina bevakningsrutiner. Jag finner därför inte anledning att vidta ytterligare åtgärder i saken.

Ställningstagande till återbetalningsskyldighet

Av kassans remissvar framgår att kassan i beslutet den 17 mars 1999 inte avsett att fastställa någon återbetalningsskyldighet utan endast ett fiktivt återbetalningsbelopp för att därigenom kunna bestämma storleken av ett eventuellt utgående utfyllnadsbidrag. Kassan har förklarat att formuleringen i beslutet inte var bra. Jag instämmer i denna bedömning. Eftersom annat inte framkommit än att det rör sig om en olycklig formulering säger jag inte mer om den saken.

I beslutet den 17 mars 1999 anges att skälet till att något utfyllnadsbidrag inte beviljades var att den bidragsskyldige betalat underhåll direkt till boföräldern med ett belopp som uppgick till det belopp som maximalt kan utges i underhållsstöd enligt lagen. Eftersom anledningen till att något utfyllnadsbidrag inte beviljades således inte längre var den bidragsskyldiges framräknade betalningsskyldighet hade det, vilket kassan också påpekat, varit bättre att under en särskild rubrik ha informerat den bidragsskyldige om att det bidragspliktiga beloppet (och inte återbetalningsskyldigheten, då någon sådan inte var fastställd i ärendet) med hänsyn till kammarrättens dom sänkts från 1 173 kr till 916 kr.

Återbetalning av bidragspliktigt belopp

2000/01:JO1

Såsom kassan anför i remissvaret kan en bidragsskyldig i förevarande fall, då någon återbetalningsskyldighet inte fastställts, inte från försäkringskassan få tillbaka det han betalt för mycket. Den bidragsskyldige är i stället hänvisad till att vända sig till boföräldern. Om den bidragsskyldige i stället hade vägrat att rätta sig efter kassans beslut om att han skulle betala 1 173 kr direkt till boföräldern och boföräldern på grund härav ansökt om underhållsstöd, skulle kassan ha beslutat om helt underhållsstöd och samtidigt fastställt en återbetalningsskyldighet. Den bidragsskyldige hade i så fall efter det att kammarrätten ändrat kassans beslut fått tillbaka ett eventuellt för mycket inbetalt belopp. Alternativt hade en eventuell skuld hos kronofogdemyndigheten justerats. Enligt min mening är det olyckligt att möjligheten för den bidragsskyldige att återfå det han betalt för mycket skall vara olika beroende av hur han agerat tidigare; detta särskilt med hänsyn till att det är den bidragsskyldige (som följt kassans beslut) som har att på egen hand kräva in beloppet. Med hänsyn härtill finner jag anledning att överlämna en kopia av detta beslut till Socialdepartementet för kännedom.

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

Kritik mot försäkringskassa i fråga om utformningen av en underrättelse om ett av socialförsäkringsnämnden fattat beslut

(Dnr 439-2000)

Den 14–16 mars 2000 inspekterade *JO Pennlöv* Värmlands läns allmänna försäkringskassa. Därvid granskades bl.a. akter i ärenden om handikappersättning. En iakttagelse som gjordes vid lokalkontoret i Arvika föranledde *JO Pennlöv* att anteckna följande till protokollet.

När socialförsäkringsnämnden fattar sitt beslut fogas ofta motiveringen till protokollet som en särskild bilaga. Texten i denna bilaga kopieras därefter över till den underrättelse om beslutet som expedieras till sökanden. Motiveringen är ofta skriven i andra person singularis, dvs. i ”Du-form”. Att detta förfaringssätt kan orsaka märkliga och rent av stötande resultat framgår i flera ärenden och bl.a. av en underrättelse om ett beslut om handikappersättning som ställts till *vårdnadshavaren* för en underårig sökande. Under rubriken Skäl anges i underrättelsen bl.a. följande.

Du har p.g.a. ditt funktionshinder ett behov av stöd och struktur för att klara den vardagliga livsföringen. Du behöver hjälp i samband med hygienrutiner; för att få håret tvättat och när du har menstruation. Du behöver hjälp att inse när det är dags att byta kläder p.g.a. att de är smutsiga samt att se till att övrig hygien utförs ordentligt. Du har ett stort tillsynsbehov – – – .

JO underströk vikten av att försäkringskassan, såväl innan beslut fattas som innan underrättelse om beslutet skickas, kontrollerar texten så att misstag av detta slag kan undvikas.

En försäkringskassa har dröjt med att expediera beslut i ett livränteärende 2000/01:JO1

(Dnr 2499-1999)

I en anmälan, som kom in till JO den 28 juni 1999, berättade H.W. att Västmanlands läns allmänna försäkringskassa vid ett sammanträde i socialförsäkringsnämnd den 8 april 1999 beviljat honom livränta. Kassen hade dock inte skickat någon underrättelse om beslutet till honom, utan endast ett protokollsutdrag, trots att det gått över två månader sedan beslutet fattades. H.W. bifogade till anmälan en kopia av delar av socialförsäkringsnämndens protokoll från sammanträdet den 8 april 1999.

Sedan akten inhämtats och granskats remitterades anmälan till försäkringskassan. I sitt remissvar anförde kassen genom direktören Robert Granath följande.

1. Ärendets tidigare handläggning

Den 8 april 1999 beslutade socialförsäkringsnämnden att bevilja H.W. arbetsskadelivränta. Protokollet från nämndens beslut justerades den 12 april 1999. Livränta beviljades för tiden april 1994 till och med maj 1998, med undantag för vissa perioder då inkomstminskningen inte uppgick till en femtondel. Den retroaktiva utbetalningen för tiden april 1994–maj 1998 beräknades till 22 347 kronor efter avdrag för preliminär skatt.

I samband med beräkningen av livräntans storlek den 20 april 1999 fann handläggaren att det fanns en statlig fordran på H.W. omfattande 144 103 kronor. Fordran avser för mycket utbetald sjukpenning enligt ett tidigare beslut om återbetalningsskyldighet. Försäkringskassan hade då att ta ställning till om livräntan skulle kvittas mot den tidigare skulden enligt bestämmelser i 6 kap. 7 § lag (1976:380) om arbetsskadeförsäkring och 20 kap. 4 § lag (1962:381) lag om allmän försäkring.

Den 29 april 1999 kommunicerades H.W. skriftligt om kvittning och kommuniceringssvar skulle vara inne senast den 17 maj 1999. Den 3 maj 1999 kontaktade H.W. försäkringskassan och önskade förlänga kommuniceringstiden till den 31 maj 1999, vilket beviljades.

Den 20 maj 1999 besökte H.W. försäkringskassan och efterlyste bland annat beslutet om livränta. Tjänstemannen lovade undersöka saken och återkomma med besked. Den 21 maj 1999 sökte försäkringskassan kontakt med H.W. som då inte var anträffbar. Den 25 maj 1999 fick försäkringskassan kontakt med H.W. och han upplystes då om att han inte fått något beslut på grund av den pågående utredningen om eventuell kvittning mot tidigare skuld. Eftersom den pågående utredningen medförde att försäkringskassan inte kunde fatta ett komplett beslut om belopp och retroaktiv utbetalning avvaktade kassen beslut i kvittningsärendet. H.W. och tjänstemannen kom då överens om att försäkringskassan skickar ett utdrag ur socialförsäkringsnämndens protokoll. Ett utdrag skickades till H.W. samma dag men blev inte försett med någon överklagandehänvisning. Samtidigt förlängdes kommuniceringstiden i kvittningsärendet ytterligare, till den 30 juni 1999.

Efter att kommuniceringstiden löpt ut den 30 juni 1999 beslutade försäkringskassan den 29 juli 1999 att kvitta en del av tidigare skuld mot livräntan för den retroaktiva tiden. Den 30 juli 1999 skickade försäkringskassan underrättelse om socialförsäkringsnämndens beslut med överklagandehänvisning samt tjänstemannabeslut, om livräntans storlek och retroaktiva belopp, med omprövningshänvisning.

2. Försäkringskassans kommentarer över handläggningen av ärendet

2000/01:JO1

2.1 Allmänna kommentarer

Riksförsäkringsverket (RFV) presenterade i sitt yttrande till JO (Dnr 11128/96) och i internmeddelande Im 1997:99 en så kallad beslutsmodell. För ärenden som beslutas av socialförsäkringsnämnden innebär beslutsmodellen att försäkringskassan dels skickar en underrättelse om nämndens beslut och dels ett tjänstemannabeslut med beräkning av förmånens storlek. Av RFV:s internmeddelande framgår att båda besluten bör expedieras samtidigt. Härvid har RFV hänvisat till vad Försäkringsöverdomstolen uttalat i sitt refererade avgörande (FÖD 1993:1) att det är först när bedömningarna gjorts av samtliga delar i ärendet som ett slutligt beslut föreligger.

RFV har i allmänt råd (1998:11) om socialförsäkringsnämnder rekommenderat att beslut bör expedieras omgående efter att socialförsäkringsnämndens protokoll har justerats. För att undvika att expedieringen fördröjs rekommenderar RFV vidare att vissa handläggningsmoment utförs innan ärendet prövas i nämnden.

Försäkringskassan i Västmanlands län tillämpar beslutsmodellen och handlägger i möjligaste mån ärendena innan de prövas i socialförsäkringsnämnden. Som ett led i att uppnå en snabb expediering av nämndärenden har försäkringskassan ett internt mål som lyder: *Tiden från det att justerat SFN-protokoll inkommer, till expedieringsdatum av beslut, skall inte överstiga 7 dagar för SFN-ärenden.*

2.2 Kommentarer till handläggningen av H.W:s ärende

I H.W:s ärende har försäkringskassan inte lyckats nå målet för omgående expediering. Orsakerna till detta är flera. I H.W:s ärende fann försäkringskassan skäl att utreda möjligheterna till kvittning av tidigare skuld och livränta. Under dessa förhållanden kunde inget tjänstemannabeslut fattas om ersättningens storlek, retroaktivbelopp och eventuella avdrag, innan beslut om eventuell kvittning fattats. Mot bakgrund av att underrättelse om socialförsäkringsnämndens beslut och tjänstemannabeslut om ersättningens storlek m.m. bör meddelas samtidigt väntade därför försäkringskassan med att meddela ett samlat beslut till dess beslut om kvittning fattats.

Anledningen till att ett samlat beslut om livräntan meddelades först den 30 juli 1999 beror i huvudsak på de särskilda omständigheter som förelegat i ärendet. Dels har H.W. begärt och beviljats utsträckt kommunikeringstid i kvittningsärendet till och med den 30 juni 1999. Men det beror också på att försäkringskassan haft en långsam handläggning. Tiden mellan justerat protokoll och första kommunikeringen om kvittning den 29 april 1990 hade kunnat kortas. När sedan kommunikeringstiden för kvittningsärendet gick ut den 30 juni 1999 kunde beslut om kvittning ha fattats snabbare än den 29 juli 1999, särskilt med tanke på att H.W. inte kom in med något kommunikeringssvar. Beslut om livräntan skulle därmed ha kunnat meddelats tidigare. Försäkringskassan beklagar den långsamma handläggningen i dessa delar. H.W. har dock haft flera kontakter med försäkringskassan under handläggningen och varit medveten om anledningen till att beslut inte meddelats.

JO har i initiativärendet (Dnr 1471-1996) framfört som sin uppfattning att om det i enskilda fall inte går att få en omgående expediering skall försäkringskassan skicka ett utdrag ur socialförsäkringsnämndens protokoll med beslut och överklagandehänvisning. Detta överensstämmer inte helt med RFV:s uppfattning om att beslut bör meddelas samlat. Försäkringskassans uppfattning är att så långt det är möjligt bör ett samlat beslut meddelas den försäkrade. Försäkringskassan grundar denna inställning på att det är först när den försäkrade fått ett samlat beslut som han till fullo kan förstå vad det fattade beslutet innebär.

Försäkringskassan delar emellertid JO:s uppfattning att om speciella förhållanden i ett ärende medför att handläggningstiden drar ut på tiden bör underrättelse om nämndens beslut meddelas separat. Denna underrättelse kan kompletteras med en upplysning om att beslut om ersättningens storlek etc. meddelas när erforderliga åtgärder vidtagits. 2000/01:JO1

I H.W:s ärende har försäkringskassan följt JO:s uppfattning och den 25 maj 1999 skickat ett utdrag ur nämndens protokoll. Detta sedan kommunikationstiden i kvittningsärendet förlängts ånyo och därmed skulle komma att fördröja livränteärendet ytterligare. Rätteligen skulle detta utdrag ha varit försett med överklagandehänvisning.

Försäkringskassan följer kontinuerligt expedieringstiderna av SFN-ärenden genom att mäta måluppfyllelsen av det interna målet. Kassaledningen kommer vid dialog med områdeskontoren att lyfta fram vikten av att meddela SFN:s beslut separat då ett samlat beslut inte kan meddelas inom skälig tid.

H.W. kommenterade remissvaret.

I sitt den 13 juni 2000 meddelade beslut anförde *JO Pennlöv* i bedömningsdelen följande.

Inledningsvis vill jag framhålla följande. Försäkringskassans yttrande grundar sig, såvitt det får förstås, på att de s.k. beslutsmeddelanden som försäkringskassans anställda undertecknar och expedierar till de försäkrade med anledning av beslut fattade i socialförsäkringsnämnd utgör själva beslutsdokumenten samt att beslutsdatum i ärenden där socialförsäkringsnämnden har beslutat är det datum då beslutsmeddelandet till de försäkrade undertecknats och alltså inte datum för nämndens beslut. Jag har vid ett flertal tillfällen (se bl.a. JO 1997/98 s 375 f.) som min uppfattning anført att socialförsäkringsnämndens beslut är meddelat när nämndens protokoll är justerat. Denna uppfattning har nu även vunnit stöd i domstolspraxis genom ett avgörande av Regeringsrätten (se RÅ 1999 ref. 51). Beslutet att bevilja H.W. livränta är således meddelat den 12 april 1999 och inte den 30 juli 1999 då tjänstemannabeslutet gällande livräntans storlek m.m. meddelades. Försäkringskassans inställning att de s.k. beslutsmeddelandena utgör själva beslutsdokumenten kan möjligen förklaras med den mindre lämpliga användningen av benämningen "beslutsmeddelande" på en handling som rätteligen är en underrättelse enligt 21 § förvaltningslagen (1986:223) om ett fattat beslut. Det finns anledning poängtera att termen "meddelande" i detta sammanhang har två helt skilda betydelser. Jag förutsätter att inga missförstånd i dessa avseenden numera skall behöva råda inom försäkringskassan.

Vad härefter gäller handläggningen av ärendet vill jag anføra följande.

Kassan har i remissvaret anført att den i H.W:s ärende inte uppfyllt målet gällande omgående expediering samt att handläggningen i övrigt i ärendet i vissa delar varit långsam. Jag instämmer i denna bedömning. Försäkringskassan har lämnat en förklaring till varför kassan i nu aktuellt ärende inte hunnit expediera besluten med nöjaktig skyndsamhet. Kassan har även uppgett att H.W. underrättats om anledningen härtill. Mot bakgrund härav och då försäkringskassan beslutat om livräntans storlek den 30 juli 1999 anser jag inte att det finns anledning för mig att vidta några ytterligare åtgärder i denna del.

2000/01:JO1

Vad gäller frågan om hur kassan skall agera om det i det enskilda fallet inte är möjligt att vidta alla de åtgärder som ingår i ett ärende före det att socialförsäkringsnämndens protokoll justerats har jag, vilket kassan påpekat, tidigare uttalat bl.a. att försäkringskassan till den försäkrade i stället omgående, efter det att nämndens protokoll justerats, skall expediera utdrag ur nämndens protokoll med beslut och överklagandehänvisning (se JO 1997/98 s. 375, särskilt s. 393). Av utredningen i ärendet framgår att kassan först den 25 maj 1999, efter det att H.W. den 20 maj 1999 efterlyst beslutet om livränta, skickat ett utdrag ur nämndens protokoll till H.W., dock utan överklagandehänvisning. Enligt min mening borde kassan, eftersom nämndens beslut meddelats den 12 april 1999, i vart fall senast den 20 april 1999, vid vilken tidpunkt det måste ha stått klart för kassan att tjänstemannabeslutet gällande livräntans storlek m.m. skulle komma att dröja en tid, ha skickat ett protokollsutdrag till H.W.

I 21 § andra stycket förvaltningslagen anges att om ett beslut går en part emot och kan överklagas, skall han underrättas om hur han kan överklaga det. Av utredningen i ärendet framgår att försäkringskassan, när den skickade utdraget ur socialförsäkringsnämndens protokoll till H.W. den 25 maj 1999, inte bifogade någon överklagandehänvisning. Försäkringskassan har först i samband med att tjänstemannabeslutet om livräntans storlek m.m. samt underrättelse om nämndens beslut sändes ut den 30 juli 1999 bifogat en överklagandehänvisning. Kassan kan inte undgå kritik härför.

Allmän försäkringskassas rutiner för utsändande av underrättelser om beslut

(Dnr 2318-1999)

JO Pennlöv meddelade den 8 december 1999 ett beslut med följande innehåll.

Bakgrund

I ett beslut den 22 mars 1999 (JO:s dnr 2092-1997) gällande Blekinge läns allmänna försäkringskassas handläggning av ett ärende om sjukbidrag och livränta behandlade jag bl.a. kassans dröjsmål med utsändande av underrättelse om socialförsäkringsnämndens beslut. Jag hänvisade till ett tidigare beslut (JO:s ämbetsberättelse 1998/1999 s. 377) samt till Riksförsäkringsverkets rekommendationer att försäkringskassans beslut bör expedieras omgående efter det att socialförsäkringsnämndens protokoll justerats (Allmänna råd 1998:11). Jag angav att jag senast den 1 juni 1999 emotsåg besked från kassan vilka åtgärder den vidtagit för att ändra sina rutiner i detta avseende.

Försäkringskassan yttrade sig i en skrivelse som kom in till JO den 1 juni 1999. I skrivelsen hänvisade kassan bl.a. till Riksförsäkringsverkets meddelanden i juni och augusti 1997 angående beslutsmodell och nytt avsnitt till Allmänt råd 1992:4.

Försäkringskassan redogjorde därefter för sina rutiner vad gäller ut- 2000/01:JO1
sändande av beslutsunderrättelser efter socialförsäkringsnämndens samman-
träde. Därav framgick att om beräkningen av förmånen blev klar inom 14
dagar från sammanträdet skickades bägge besluten. Om uträkningen dröjde
skickades bara underrättelse om nämndens beslut. Försäkringskassan uppgav
att dessa rutiner hade sin utgångspunkt i nämnda föreskrifter från Riksför-
säkringsverket.

Mot bakgrund av vad jag tidigare uttalat samt Riksförsäkringsverkets
rekommendationer beslutade jag den 14 juni 1999 att i ett initiativärende
ytterligare utreda försäkringskassans rutiner i detta hänseende.

Utredning

Ärendet remitterades till försäkringskassan för yttrande enligt en promemoria
som i huvudsak innehöll det som angetts under föregående rubrik. I sitt svar
anförde försäkringskassan genom direktören Rolf Lindberg följande.

Enligt Allmänna råd 1998:11 rekommenderar RFV att beslut expedieras
omgående efter det att socialförsäkringsnämndens protokoll är justerat. Som
minimikrav uttrycker JO följande:

— — — att samtliga åtgärder i ett ärende har vidtagits senast vid justering av
socialförsäkringsnämndens protokoll. Exempel på åtgärder som kan göras
innan ärendet prövas i nämnden är formell granskning, t.ex. att ansökan har
undertecknats av behörig person, tjänstemannaprövning av allmänna
förutsättningar för rätt till sådan förmån samt, i så stor utsträckning som
möjligt, uträkning av förmånens storlek eventuellt efter samordning med
andra förmåner.

Blekingekassans rutiner

Kassans handläggningstider för ärenden vilka beslutas av socialför-
säkringsnämnderna har under senare år varit föremål för diskussion och
översyn. Bl.a. handläggs numera vissa ärendeslag av specialister vilka tar
ansvar för samtliga arbetsmoment i handläggningen. Samtidigt har
effektivare rutiner utvecklats vilket dock ej avspeglar sig i utvecklingen av
våra handläggningstider. Anledningen är att vi p.g.a. en minskad anslagsnivå
tvingats till att tilldela verksamheten en lägre resursnivå.

I samband med att JO gjort ovannämnda uttalande påbörjades en
diskussion kring rutiner i samband med utfärdande av underrättelse om
socialförsäkringsnämndens beslut. Vid uppföljning konstaterades att
rekommendationen ej fått fullt genomslag i organisationen. Samtidigt fördes
en diskussion kring kassans framtida organisation vilken resulterat i att vi
fr.o.m. april 1999 lämnat lokalkontorsindelningen till förmån för en
verksamhetsindelad organisation. Numera finns en verksamhetschef för de
ärendeslag som beslutas av socialförsäkringsnämnderna med ansvar för
verksamheten i hela Blekinge. Härigenom har möjligheterna förbättrats för
bl.a. genomslag av pågående utvecklingsarbete.

Samtidigt förändrades socialförsäkringsnämndsorganisationen och
rutinerna. Antal nämnder har minskat från tre till två. Varje nämnd samman-
träder varannan vecka, udda resp. jämna, och beslutsområdet är hela länet för
båda nämnderna. Detta innebär att den försäkrade kan få sitt ärende prövat
snabbare än tidigare. Tidigare hade kassan tre geografiskt uppdelade
nämnder med möte var fjortonde dag. Idag kommer den försäkrades ärende

till nästa veckosammanträde. Handläggningstiden kommer härigenom att minska samt likformigheten i besluten att öka. 2000/01:JO1

Ett nämndärende startar hos en utredare med ansvar för handikappförmåner, sjukbidrag/förtidspension eller arbetsskador. Utredaren gör den formella prövningen, dvs. granskar att ansökan har undertecknats av en behörig person, tjänstemannaprövning av allmänna förutsättningar för rätt till en sådan förmån. Vidare görs utredning med den försäkrade, arbetsgivare, behandlande läkare, försäkringsläkare samt beträffande utlandstjänstgöring och bosättning. Härfter skriver utredaren en promemoria med förslag till beslut. Denna granskas av föredragande, vilken utför kvalitetssäkring före beslut, enligt RFFS 1998:39. Ärendet lämnas sedan åter till handläggaren för åtgärd, såsom kommunikering, eller direkt till SFN-kansliet, vilket ombesörjer SFN-administrationen med bl.a. kopiering samt utskick till SFN-ledamöterna.

Vad gäller beräkningsdelarna i SFN-ärenden så sköter utredare av handikappförmåner detta på samtliga kontor i länet sedan början av 1999. Således skrivs promemoria och beslut, inkluderande uträkning av förmånen, av en och samma person, vilket innebär att båda besluten expedieras samtidigt till den försäkrade. Detta görs med förtur så snart protokollet justerats och beslut noterats på original-PM.

Förtidspension/sjukbidrag räknas av pensionshandläggare efter SFN-sammanträdet. För ärenden där försäkringskassan initierar prövning av pension, 16 kap 1 § 2 st lagen om allmän försäkring, ansvarar utredarna fullt ut, inkl beräkningsdelen. Svårare beräkningsärenden lämnas till pensions-handläggarna och likaså samordning av EU-ärenden/konventionsärenden. Dessa ansvarar också för uträkning av arbetsskadelivräntor.

Försäkringskassan i Blekinge genomför f n utvecklingsaktiviteter för att beräkna ersättningens storlek före SFN-beslut. Nuvarande handläggarstöd medför dock att det inte alltid är rationellt att göra nämnda beräkning före beslut i socialförsäkringsnämnden. När RFV, vilka äger socialförsäkrings-administrationens datasystem, har utvecklat tekniken, kommer de administrativa handläggningstiderna att förkortas betydligt till fromma för de försäkrade. Vidare pågår också försök med att förkorta den administrativa tiden som bl.a. innebär att SFN-ordförande ska justera protokollet på sammanträdesdagen eller senast dagen efter.

Försäkringskassan i Blekinge har som mål att handlägga ärenden vilka beslutas av socialförsäkringsnämnderna inom 180 dagar. F n lever vi inte upp till detta mål. Vår bedömning är dock att effekterna av ovan redovisade utvecklingsaktiviteter resulterar i att vi når denna målsättning vid utgången av 1999.

Bedömning

Riksförsäkringsverket rekommenderar i Allmänna råd 1998:11 att de åtgärder som ingår i ett ärende i största möjliga utsträckning bör vidtas innan ärendet prövas i socialförsäkringsnämnd, så att kassans beslut kan expedieras omgående efter det att nämndens protokoll är justerat. I det allmänna rådet ges också exempel på olika åtgärder som kan vidtas för att förbereda ärendet.

Av försäkringskassans remissvar framgår att kassan, i ärenden som gäller förtidspension/sjukbidrag, inte beräknar förmånens storlek i förväg. Försäkringskassan har dock uppgett att den arbetar med att genomföra åtgärder för att kunna göra detta innan socialförsäkringsnämndens sammanträde. Kassan har som sin uppfattning anfört i remissvaret att det inte alltid är rationellt att göra beräkningen före nämndens beslut. Jag vill framhålla för kassan att anledningen till att beräkningen bör göras före

socialförsäkringsnämndens sammanträde är att nämndens beslut och tjänstemannens beslut skall kunna expedieras samtidigt och omgående efter det att nämndens protokoll är justerat. Bakgrunden till detta är att protokollet blir allmän handling när det justerats och att – enligt min uppfattning – nämndens gynnande beslut därigenom blir orubbligt. Det är således inte rationaliseringsskäl som ligger bakom min uppfattning i denna fråga. Jag har också i flera tidigare beslut understrukit vikten av att försäkringskassan expedierar beslutet omgående efter det att nämndens protokoll är justerat. Jag har därvid bl.a. särskilt betonat att socialförsäkringen är statligt finansierad och bör tillämpas på ett likformigt och rättvist sätt över landet samt att det är helt oacceptabelt att en försäkringskassa systematiskt handlägger ärenden på ett sätt som strider mot Riksförsäkringsverkets rekommendationer (JO:s ämbetsberättelse 1998/99 s. 366, särskilt s. 375 f.; se även mitt beslut i samma ämbetsberättelse s. 377).

Jag vill uttrycka min förvåning över att försäkringskassan i Blekinge län – mot bakgrund av Riksförsäkringsverkets otvetydiga rekommendationer i frågan – inte på ett mer aktivt sätt har försökt att få till stånd en ändring av rutinerna härvidlag. Jag förutsätter att kassan mot bakgrund av det jag nu uttalat skyndsamt vidtar de åtgärder som återstår för att handläggningen skall överensstämma med nämnda rekommendationer.

Jag skickar en kopia av detta beslut till Riksförsäkringsverket för de uppföljningsåtgärder som verket i sin egenskap av tillsynsmyndighet över kassorna har att vidta. Jag skickar kopior även till riksdagens socialförsäkringsutskott och till Regeringskansliet (Socialdepartementet) för kännedom.

Kritik mot en försäkringskassa för handläggningstiden i ett omprövningsärende

(Dnr 3050-1999)

I en anmälan till JO anförde M.G. att han under hösten 1997 begärde omprövning av ett beslut om indragning av sjukpenning som fattats av Västmanlands läns allmänna försäkringskassa och att försäkringskassan fattade beslut först den 21 juni 1999.

Anmälan remitterades till försäkringskassan för yttrande. I sitt remissvar anförde kassan – efter att inledningsvis ha redogjort för ärendets handläggning – genom direktören Robert Granath följande.

(---)

Försäkringskassan har i ärendet så långt det är möjligt tillmötesgått M.G. när han begärt att få anstånd för att inkomma med nytt material. M.G:s önskan att komplettera ärendet har, med hänsyn till utvecklingen i ärendet, prioriterats före handläggningstiden. Försäkringskassan är medveten om att handläggningstiden vida överstiger de sex veckor som anges i prop. 1981/82:88 och även rekommenderas i RFV:s allmänna råd. Förutom den fördröjning av ärendet som skedde i augusti 1998 bedömer försäkringskassan dock att en skyndsamt handläggning i detta fall skulle ha medfört att den försäkrades önskemål om förlängd tid inte skulle ha kunnat tillgodoses.

Försäkringskassan anser att handläggningstiden för omprövningen blivit 2000/01:JO1 orimligt lång.

M.G. kommenterade remissvaret.

I sitt den 14 april 2000 meddelade beslut anförde *JO Pennlöv* i bedömningsdelen följande.

Av utredningen framgår att M.G. inkom till försäkringskassan med sin begäran om omprövning den 15 december 1997. Försäkringskassans första avsikt var att socialförsäkringsnämnden skulle fatta omprövningsbeslutet den 9 februari 1998, dvs. åtta veckor senare. Med tanke på att det finns flera större helger under den tidsperioden hade det dröjsmålet möjligen kunnat godtas. Socialförsäkringsnämnden fattade emellertid sitt beslut först den 21 juni 1999. Det tog således drygt ett och ett halvt år för försäkringskassan att handlägga M.G:s begäran om omprövning. En så lång tid är helt oacceptabel, vilket kassan också medgett.

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 som regel torde vara begränsat. Det är med andra ord rimligt att utgå från att försäkringskassan utreder sina ärenden med sådan omsorg att allt nödvändigt material finns tillgängligt redan vid tiden för kassans ursprungliga beslut.

De sex veckorna torde i stället främst behövas för att andra beslutsfattare inom kassan än den ursprungliga skall kunna sätta sig in i ärendet. I de fall det är en socialförsäkringsnämnd som skall fatta omprövningsbeslutet måste viss hänsyn också tas till när nämnden kan sammanträda. – Det behöver knappast sägas att en försäkringskassa självfallet kan fatta omprövningsbeslutet på betydligt kortare tid än sex veckor, där så är möjligt.

Det är naturligtvis inget som hindrar att kassan – om tiden medger – inhämtar ytterligare utredning. För att överskrida sexveckorsfristen krävs dock särskilda skäl. Ett sådant skäl kan naturligtvis 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, i synnerhet inte av sådan omfattning som i detta ärende. När eventuellt kompletterande utredningsmaterial inkommit måste den fortsatta handläggningen, t.ex. inhämtande av utlåtande från försäkringsläkare, präglas av yttersta skyndsamhet.

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 förenas i motsvarande mån.

Sammanfattningsvis aktualiseras i ärendet 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. Jag anser att försäkringskassan inte på långa vägar har levt upp till detta ansvar i M.G:s ärende. 2000/01:JO1

Fråga om tjänstemans underlåtenhet att tillse att ett överklagande i ett ärende rörande sjukpenning vidarebefordrades till länsrätt

(Dnr 2279-1999)

I ett beslut den 5 maj 2000 gällande ett klagomål mot Örebro läns allmänna försäkringskassa anförde *JO Pennlov* följande.

Anmälan m.m.

I en anmälan, som kom in till JO den 9 juni 1999, klagade M.P. på att hennes överklagande av försäkringskassans beslut att dra in hennes sjukpenning inte hade skickats vidare till länsrätten.

Av de handlingar som M.P. bifogade sin anmälan framgår bl.a. följande. Försäkringskassan beslutade den 28 april 1997 att dra in hennes sjukpenning fr.o.m. den 1 juni 1997. Den 9 juni 1997 ingav hon till kassan ett överklagande av beslutet. Försäkringskassans socialförsäkringsnämnd beslutade, efter omprövning enligt 20 kap. 10 och 11 §§ AFL, att inte ändra beslutet. Detta framgår av en underrättelse om beslutet, daterad den 4 augusti 1997. Den 22 september 1997 ingav M.P. till kassan ett överklagande av omprövningsbeslutet. Enligt ett meddelande från Länsrätten i Örebro län kom överklagandet in dit den 11 maj 1999.

Utredning

Remiss

I remiss till Örebro läns allmänna försäkringskassa anmodades kassan att inkomma med följande.

1) Upplysningar om försäkringskassans rutiner för hanteringen av överklaganden. Av upplysningarna skall framgå vilka befattningshavare (inklusive tjänstetitel) som deltar i hanteringen.

2) En redogörelse för hur M.P:s överklagande har hanterats.

I remissen uppmanades försäkringskassan att inte höra de berörda tjänstemännen om deras närmare deltagande vid handläggningen. Kassan skulle heller inte redovisa sin bedömning av det som förevarit.

Försäkringskassan (direktören Åke Lindwall) anförde i remissvar den 13 augusti 1999 följande.

1. Försäkringskassans organisation och rutiner

2000/01:JO1

Organisation

Försäkringskassan i Örebro är sedan 1995 organiserad i fyra geografiska områden (Örebro, Söder, Norr och Väster) samt ett centralkontor i Örebro. Inom de fyra områdena finns ett eller flera lokalkontor. Fr.o.m. januari 1999 har varje område en områdeschef, som är personalansvarig samt ansvarig för den löpande verksamheten inom området. Tidigare hade varje områdeschef även processansvar för vissa ärendeslag, men det upphörde då försäkringsenheten inrättades. På varje område finns även en tjänst som planeringssekreterare med administrativa arbetsuppgifter. Övriga anställda på lokalkontoren har titeln försäkringssekreterare. Försäkringssekreterarna arbetar med olika ärendeslag i enlighet med områdeschefens uppdrag. Arbetet på lokalkontoren sker i självplanerande grupper, som är indelade utifrån ärendeslag och kontorets storlek. Inom område Örebro har kassan fr.o.m. den 15 augusti inrättat fyra tjänster som sektionsledare med arbetsledande funktion.

Lokalkontoret i Örebro är inrymt i samma fastighet som centralkontoret och med gemensam postsortering. Försäkringskassan i Örebro har fr.o.m. februari 1999 inrättat en länsväxel och en länskundtjänst för telefonförfrågningar. Samtliga lokalkontor har en besökskundtjänst.

På centralkontoret finns en försäkringsenhet inrättad fr.o.m. januari 1999. På försäkringsenheten finns tolv tjänster som försäkringskonsult. Försäkringskonsulterna arbetar med huvudinriktning på vissa ärendeslag enligt försäkringschefens anvisning. Försäkringskonsulterna handlägger omprövningar samt rättidsprövning och prövning enligt 20 kap. 10 a § lagen om allmän försäkring (AFL) av överklaganden. På försäkringsenheten finns handläggningsregister för omprövnings- och överklagningsärenden. Före 1999 föreslog varje processägare sakkunniga, som skulle få uppdrag att handlägga omprövnings- och överklagningsärenden. Beslut om uppdraget fattades senare av kassans styrelse enligt då gällande Riksförsäkringsverkets föreskrifter (RFFS) 1978:22. Varje sakkunnig hade ett handläggningsregister över omprövningar och överklaganden inom sitt ärendeslag. Handläggningsregistret fanns på det lokalkontor där den sakkunnige var placerad.

När det gäller överklaganden av tjänstemannabeslut företräder försäkringskonsulterna försäkringskassan i domstol enligt beslut av direktören. Samtliga socialförsäkringsnämnder har beslutat bemyndiga samma försäkringskonsulter att företräda nämnden i domstol.

På centralkontoret finns pensionsenheten, som ansvarar för uträkning och beslut av olika pensionsförmåner för hela länet. På den administrativa enheten handläggs vårdersättningsfrågor och statlig fordran.

Rutiner

Ett överklagande skall vara skriftligt och kan inkomma via fax, post eller lämnas i kundtjänst. Den som tar emot eller öppnar posten lämnar skrivelsen till den självplanerande grupp som handlägger det aktuella ärendeslaget eller frågan. Inom arbetsgrupperna har tjänstemännen gjort ömsesidiga fullmakter om att vid frånvaro öppna post adresserad till namngiven tjänsteman. Den försäkringssekreterare som då tar emot överklagandet skall omgående vidarebefordra skrivelsen tillsammans med aktuella handlingar (pensionsakt, sjukkort, bilstödsakt, underhållsakt, återkravsakt etc) samt vid beslut av socialförsäkringsnämnd även protokollsutdrag till försäkringsenheten, före 1999 till respektive sakkunnig.

På försäkringsenheten registreras överklagandet. Försäkringskonsulten gör rättidsprövning och prövning enligt 20 kap. 10 a § AFL. I vissa fall skriver försäkringskonsulten yttrande till länsrätten samtidigt som överklagandet

anhängiggörs vid domstolen. I övriga fall skrivs yttrande efter föreläggande från domstolen. Överklagandet vidarebefordras till länsrätten genom vaktmästeriet, som dagligen går över med akter. Samtliga försäkringstjänstemän är väl medvetna om JO:s inställning att överklaganden skall överlämnas inom en vecka till länsrätten. Enligt gällande rutin skall inkommen post granskas, så att handläggaren kan prioritera och fördela arbetet.

Av besvärshänvisning för överklagande respektive begäran om omprövning framgår vilka uppgifter som den klagande skall ange. Det är mycket vanligt att flera av uppgifterna saknas. Yrkande om vilken ändring som begärs framgår i princip endast om den försäkrade har juridiskt ombud. Ibland kan det vara svårt att uppfatta att det är ett överklagande med hänsyn till övriga uppgifter i skrivelsen. Om avsikten med skrivelsen är oklar skall avsändaren tillfrågas eller tillskrivas.

2000/01:JO1

2. Redogörelse för handläggningen av M.P:s överklagande

Av försäkringskassans journalanteckningar i M.P:s akt, som lånats från länsrätten, framgår följande:

M.P. ringde den 11 maj 1999 till försäkringskassan sedan hon varit i kontakt med länsrätten och efterlyst besked om domstolens handläggningstid. Hon fick då veta att domstolen inte hade något ärende registrerat. M.P. fick tala med försäkringskonsult Bertil Wahlqvist. Han tittade i handläggningsregistret och fann endast ett ärende, begäran om omprövning, som var åtgärdat. Tjänstemannabeslut om indragning av sjukpenning var omprövat i socialförsäkringsnämnd och underrättelse om nämndens beslut utfärdat. Bertil Wahlqvist hade upprättat föredragningspromemorian och Arne Jacobsson hade föredragit ärendet för nämnden. Något överklagande fanns däremot inte registrerat. Bertil Wahlqvist bad att få undersöka ärendet och därefter återkomma.

Efter beslut i socialförsäkringsnämnden arkiveras avslutade ärenden. Bertil Wahlqvist gick därför till arkivet för avslutade utredningsakter och letade efter M.P:s akt. Överst i akten låg då en överklagandeskrivelse insorterad. På överklagandet var en post-it lapp klistrad med noteringen "För insortering i akt". Bertil Wahlqvist ringde upp M.P. och bekräftade att hennes överklagandeskrivelse inkommit till kassan och att den var ankomststämplad den 22 september 1997 på lokalkontoret i Örebro. Han gjorde därefter rättidsprövning och prövning enligt 20 kap. 10 a § AFL. Ärendet överlämnades samma dag till länsrätten med begäran om förtur.

Av handläggningsjournalen framgår även att Bertil Wahlqvist informerade områdeschefen och försäkringschefen om ovanstående. I samband med att länsrätten begärde att få in det avslutade sjukkortet kontaktade Bertil Wahlqvist den försäkringssekreterare som varit rehabiliteringshandläggare i ärendet och som fattat det ursprungliga tjänstemannabeslutet om indragning av sjukpenning. Han visade henne post-it lappen och hon bekräftade att hon skrivit den. Handläggaren kunde dock inte förstå hur det kunde gått till.

Av de handlingar som bifogats Justitieombudsmannens remiss till försäkringskassan ingår en kopia av överklagandeskrivelsen. Av den kopian framgår att M.P. lämnat sin överklagandeskrivelse i kundtjänst på lokalkontoret i Örebro, samt att mottagande försäkringssekreterare lämnat tillbaka en kopia på vilken tjänstemannen noterat att överklagandeskrivelsen är mottagen.

Begäran om omprövning inkom den 9 juni 1997. På skrivelsen hade M.P. angivit att det gällde överklagande av beslut. Överklagandet av omprövningsbeslutet inlämnades den 22 september 1997. Skrivelsen är ställd till Länsrätten i Örebro län. Till begäran om omprövning bifogades bilagor på 29 sidor. Samma bilagor bifogades även överklagandeskrivelsen.

Med hänsyn till att Justitieombudsmannen i remissen angivit att försäkringskassan inte skall tillfråga berörda tjänstemän, så avslutas

redogörelsen av hur överklaganden hanterats utifrån de uppgifter som 2000/01:JO1 handläggningssjournalen visar.

Härefter hämtades in bl.a. försäkringskassans skriftliga rutiner för handläggning av omprövningar/överklaganden, utfärdade den 27 februari 1996. Av dessa framgår bl.a. följande.

Begäran om omprövning resp. överklagande av försäkringskassans beslut skall skickas till försäkringskassan. I de flesta fall innebär det att skrivelsen kommer till det lokalkontor, som fattat beslutet. Det kontor som fattat beslutet avger ett yttrande med anledning av skrivelsen om begäran avser omprövning. Vid överklaganden bifogas protokollsutdrag. Begäran om omprövning/överklagande skickas till den som genom delegationsbeslut utsetts att ansvara för handläggningen av aktuellt ärendeslag.

Förundersökning

Vad som kommit fram gav mig anledning att anta att befattningshavare som står under min tillsyn gjort sig skyldig till tjänstefel enligt 20 kap. 1 § brottsbalken. Jag beslutade därför den 27 september 1999 att inleda förundersökning rörande sådant brott.

Försäkringskassans akt hämtades in och granskades.

Förhör hölls med försäkringskonsulten Bertil Wahlqvist, f.d. områdeschefen Bennet Sandberg och konsulten Carina Larsson. Vidare inhämtades upplysningar från försäkringskonsulten Ann Hagenfalk, försäkringschefen Annelie Fors, områdeschefen Christina Kias och projektledaren Per Lindström.

Den 3 december 1999 beslutade jag att delge försäkringssekreteraren Inger Bengtsson misstanke om tjänstefel enligt 20 kap. 1 § brottsbalken. Gärningen beskrevs enligt följande.

M. P. inkom den 22 september 1997 till Örebro läns allmänna försäkringskassa med ett överklagande av ett beslut angående sjukpenning som fattats av kassan. Överklagandet lämnades till den självplanerande grupp vid försäkringskassans lokalkontor i Örebro som handlade rehabiliteringsärenden och mottogs av Inger Bengtsson som ingick i gruppen. Inger Bengtsson, som i enlighet med gällande rutiner för handläggning av överklaganden har haft att skicka ärendet till den som genom delegationsbeslut utsetts att ansvara för handläggningen av aktuellt ärendeslag, har från den 22 september 1997 eller någon dag därefter då hon mottog överklagandet fram till den 11 maj 1999 underlåtit att vidtaga den åtgärd som enligt handlägningsrutinen ålåg henne.

Inger Bengtsson har genom sin underlåtenhet av oaktamhet vid sin myndighetsutövning åsidosatt vad som gäller för uppgiften.

Örebro tingsrätt förordnade den 15 december 1999 advokaten Christer Jonsson till offentlig försvarare för Inger Bengtsson.

Förhör hölls med Inger Bengtsson den 17 december 1999. Av förhöret framgår sammanfattningsvis följande.

Hon kände till försäkringskassans rutiner för handläggning av överklaganden. Däremot kände hon inte till om det fanns några skriftliga rutiner. Hon har handlagt sammanlagt två till tre överklaganden. Hon kom ihåg M.P:s sjukpenningärende. Hon kan dock inte dra sig till minnes när hon först

kom i kontakt med ärendet. Det var hon som fattade beslutet att dra in sjukpenningen. Hon kom inte ihåg att M.P. begärde omprövning av beslutet. Inte heller kom hon ihåg att omprövningsbeslutet överklagades. Över huvud taget hade hon inte något minne av ärendet efter det att hon fattade beslutet att dra in sjukpenningen. Hon kände igen lappen med påskriften "för insortering U-akt". Hon såg lappen efter att Bertil Wahlqvist hade hittat M.P:s överklagande. Lappen satt på de papper M.P. gett in. Hon drog sig inte till minnes någonting när hon såg lappen. Hon hade inte någon aning om varför överklagandet hamnat i arkivet. Om hon hade handlagt överklagandet rätt skulle hon ha gått till kassans U-arkiv, där hämtat U-akten och vidarebefordrat alla handlingar till sakkunnig för handläggning. Hon hade under den aktuella tidsperioden en mycket pressad arbetssituation.

Med hänsyn till de uppgifter som framkommit i förhöret med Inger Bengtsson fann jag att brott inte kunde styrkas. Jag beslutade därför den 22 december 1999 att lägga ned förundersökningen.

Förnyad remiss

Ärendet remitterades på nytt till försäkringskassan, som anmodades att yttra sig över kassans handläggning av M.P:s överklagande. I remissen angavs att det i yttrandet även skulle ingå en bedömning av de bevakningsrutiner som vid tidpunkten för det inträffade fanns för handläggning av överklaganden.

Försäkringskassan anförde genom Åke Lindwall följande.

Angående handläggningen av M.P:s överklagande

Av den utredning som gjorts har framkommit att M.P. lämnat sitt överklagande vid besök i kundtjänst. Posten som kommer till kundtjänst sorteras på vaktmästeriet. Överklagandeskrivelsen sorterades till den handläggare som fattat ursprungsbeslutet. Det var ett tjänstemannabeslut om indragning av sjukpenning efter den 31 maj 1997, då M.P. bedömdes arbetsför i lämplig arbetsmiljö. Beslutet var omprövat av socialförsäkringsnämnd och handlingarna fanns i kassans arkiv för avslutade ärenden.

Berörd tjänsteman gjorde ett misstag, när hon erhöll skrivelsen. Hon uppmärksammade inte att det var en ny överklagandeskrivelse och inte tidigare begäran om omprövning. Hon skrev en post-it lapp "För insortering". Skrivelsen insorterades i akten i arkivet utan åtgärd. Insorteringen gjordes av en tillfälligt anställd OTA-tjänsteman eftersom arkivet var långt ifrån hennes arbetsplats.

Handläggningen av överklagandeskrivelsen därefter är redovisad i försäkringskassans yttrande den 13 augusti 1999.

Angående bevakningsrutiner

Såsom försäkringskassan redovisat sker postsorteringen i Örebro i ett för centralkontor och lokalkontor Örebro gemensamt vaktmästeri. Övriga lokalkontor har egen postsortering. Försäkringskassan är enligt 5 § sekretessförordningen inte skyldig att registrera handlingar i försäkringsärenden. När en överklagandeskrivelse inkommer till kassan så skall den tjänsteman som tar emot posten eller en kollega ta fram akt och eventuellt protokollsutdrag och skicka handlingarna till den tjänsteman som enligt delegationsbeslut skall handlägga överklagningsärenden. Sedan överklagandeskrivelsen

kommit behörig tjänsteman tillhanda skrivs ett handlägningsmissiv, som även utgör en bevakning att ärendet vidarebefordras till länsrätten. Innan överklagandet vidarebefordras gör den behöriga tjänstemannen rättidsprövning och prövar om beslutet är uppenbart felaktigt enligt 20 kap. 10 a § lagen om allmän försäkring. När handlingarna skickas till länsrätten skriver tjänstemannen datum för postbefordran på missivet i handlägningsregistret. 2000/01:JO1

Försäkringskassans bedömning

M.P:s överklagandeskrivelse blev av misstag felaktigt insorterad i akten i arkivet. Orsak till misstaget har inte gått att säkerställa så här långt efteråt. Berörd tjänsteman har hänvisat till sin arbetsbelastning. Det har inte framkommit några uppgifter som pekar på bristande kännedom om gällande rutiner.

Trots att överklagandeskrivelsen i september inte omgående skickades till länsrätten har rättsförlusten för M.P. inte blivit så stor eftersom M.P. uppburit arbetslöshetsersättning efter indragningsbeslutet fr.o.m. den 2 juni 1997.

Försäkringskassans personal har en hög ambitionsnivå. Vissa typer av fel, såsom felaktig insortering i akt, är misstag som kan ske trots det och som kassan inte helt kan förhindra. Denna typ av misstag kan uppstå oavsett utbildningsinsatser, arbetsbelastning och bevakningsrutiner. Med hänsyn till den stora mängd inkommande post som försäkringskassan hanterar varje dag anser kassan inte att det finns förutsättningar för att skapa bevakningsrutiner förrän handlingen (ansökan, försäkran, läkarutlåtande, begäran om omprövning, överklagande etc) kommit till den tjänsteman som skall handlägga ärendet. Om ordinarie tjänsteman är frånvarande finns det arbetskollegor som ansvarar för prioritering, registrering, handläggning. Undantaget i sekretessförordningen avser att ge försäkringskassan förutsättningar att sortera inkomna handlingar i respektive försäkringsärende utan att omgående registrera att de inkommit. Oavsett om en skrivelse har rubriken "Överklagande" är det först sedan akten tagits fram som det går att fastställa att det är ett överklagande av beslut från försäkringskassan.

Om försäkringskassan fattat ett beslut om avslag eller indragning av en förmån innebär det att ärendet är avslutat och arkiveras. Någon bevakning av besvärstiden görs inte. Försäkringskassan anser inte att myndigheten har någon skyldighet att bevaka att överklagan inkommer.

Försäkringskassan kommer att fortsätta arbetet med att skapa förutsättning för personalen att fullgöra sitt arbete åt våra försäkrade på bästa sätt.

M.P. bereddes tillfälle att yttra sig över försäkringskassans remissvar, men hördes inte av.

Bedömning

Enligt försäkringskassans remissvar är kassan medveten om min ståndpunkt att tidsrymden för försäkringskassans rättidsprövning och prövning enligt 20 kap. 10 a § AFL och till dess att överklagandet lämnas över till länsrätten inte bör överstiga en vecka (se bl.a. JO:s ämbetsberättelse 1993/94 s. 347). I det här fallet tog det nästan 20 månader innan försäkringskassan överlämnade överklagandet till länsrätten.

Det har inte kunnat klarläggas annat än att det inträffade beror på ett förbi-seende från Inger Bengtssons sida. Sådana misstag kan givetvis förekomma och är svåra att förebygga. Det får ändå inte hända att en så viktig skrift som ett överklagande inte blir föremål för handläggning. Den bristande hand-

läggningen från Inger Bengtssons sida innebar en avsevärd risk för rättsförlust för M.P. En viss sådan effekt hade redan inträtt genom att M.P. under knappt 20 månader var betagen möjligheten att få sin sak prövad i länsrätten. Om inte M.P. själv hade efterlyst länsrättens avgörande i saken hade överklagandet fortfarande kunnat ligga obehandlat kvar i försäkringskassans akt. En klagande måste kunna lita på att den myndighet som fattat beslutet skyndsamt vidarebefordrar överklagandet till överinstansen. Detta är särskilt viktigt när det gäller beslut av det här aktuella slaget, där ersättningen i normalfallet är av stor betydelse för den försäkrades försörjning. Som framgått av mina åtgärder i detta ärende ser jag utomordentligt allvarligt på den bristande handläggningen.

I övrigt har inget förevarit i detta ärende som föranleder någon kommentar från min sida.

Ärendet avslutas.

Ett initiativärende angående försäkringskassas dröjsmål med att verkställa en länsrättsdom

(Dnr 1963-1998)

Enligt en artikel i Norrköpings Tidningar den 12 maj 1998 hade Östergötlands läns allmänna försäkringskassa dröjt med verkställigheten av en dom, meddelad av Länsrätten i Östergötlands län. Av artikeln framgick bl.a. följande. I maj 1996 meddelade länsrätten en dom i ett arbetsskadeärende som gällde beräkning av livränta. Länsrätten upphävde försäkringskassans beslut och överlämnade ärendet till försäkringskassan för erforderlig handläggning. Försäkringskassan tog upp ärendet på nytt och meddelade i maj 1997 ett beslut som stred mot länsrättens dom, eftersom beräkningen av livräntan gjordes på i stort sett samma grunder som tidigare. Beslutet överklagades till länsrätten som i februari 1998 undanröjde kassans beslut och visade målet åter till försäkringskassan. Anledningen var att länsrätten ansåg att dess första beslut från maj 1996 inte hade verkställts. Länsrätten motiverade sitt beslut bl.a. med att försäkringskassan hade varit skyldig att antingen verkställa länsrättens dom eller att överklaga den.

Med anledning av vad som framgick av tidningsartikeln beslutade JO Pennlöv att inom ramen för ett initiativärende låta utreda saken. Ärendet remitterades därefter till försäkringskassan, som kom in med ett yttrande.

Från Kammarrätten i Jönköping inhämtades att länsrättens beslut den 9 februari 1998 ännu inte hade prövats av kammarrätten samt att någon inhibition inte hade meddelats i målet.

Ärendet remitterades därefter på nytt till försäkringskassan för yttrande över att försäkringskassan, såvitt framgår av handlingarna, inte hade verkställt länsrättens beslut den 9 februari 1998 samt att någon inhibition inte hade meddelats i målet hos kammarrätten.

Försäkringskassan anförde i remissvaret följande.

Som angetts i försäkringskassans överklagande den 14 maj 1998 av 2000/01:JO1
länsrättens beslut har försäkringskassan genom omräkningsbeslut den 12 maj
1997 försökt verkställa en tidigare länsrättsdom den 2 maj 1996 i mål nr Ö
1450-93.

Länsrätten har i det nu överklagade beslutet undanröjt försäkringskassans
omräkningsbeslut den 12 maj 1997 och fastställt att det ankommer på kassan
att verkställa domen den 2 maj 1996.

Då ett verkställande av domen enligt försäkringskassans uppfattning inte
skulle kunna leda till en högre livränta för O.H. överklagades länsrättens
beslut till kammarrätten. Vid överklagandet yrkades tyvärr inte inhibition av
länsrättens dom.

I sitt den 29 oktober 1999 meddelade beslut anförde *JO Pennlöv* i bedöm-
ningsdelen följande.

Inledningsvis vill jag klargöra att JO enligt de regler som gäller för JO:s
verksamhet normalt inte utreder förhållanden som ligger mer än två år
tillbaka i tiden. Jag uttalar mig därför inte om förhållanden som ligger före
länsrättens dom den 2 maj 1996.

Av försäkringskassans remissvar framgår att det tog försäkringskassan
närmare ett år att verkställa länsrättens dom den 2 maj 1996. Kassans
förklaring är att domen var oklar och svår att tolka. Med beaktande av att mål
som återförvisas av länsrätt till försäkringskassan skall handläggas med
förtur kan kassan dock inte undgå kritik för den utdragna handläggningen.

Vad därefter avser det förhållandet att försäkringskassan i anledning av
länsrättens dom fattade ett beslut innebärande att O.H. inte beviljades
ytterligare livränta har kassan uppgett att den vid beräkningen av livräntan
följt Riksförsäkringsverkets rekommendationer på området. Av utredningen
framgår vidare att länsrättens beslut den 9 februari 1998, vari rätten
upphävde kassans nämnda beslut, har överklagats till kammarrätten som
ännu inte prövat målet. JO uttalar sig inte annat än i undantagsfall i frågor
som är föremål för prövning i ordinarie instans. Jag gör därför inte någon
egen bedömning av försäkringskassans ställningstagande i det beslutet.
Ärendet i den delen föranleder således inget uttalande från min sida.

Enligt 20 kap. 13 § sista stycket lagen (1962:381) om allmän försäkring
skall allmän försäkringskassas, Riksförsäkringsverkets och domstols beslut
omedelbart gälla, om inte annat föreskrivits i beslutet eller bestäms av den
domstol som har att pröva beslutet.

Av utredningen framgår att länsrättens beslut den 9 februari 1998 var
omedelbart gällande. Kammarrätten har inte heller meddelat inhibition i
målet. Försäkringskassan hade således att verkställa länsrättens beslut.
Försäkringskassan har uppgett att ett verkställande av beslutet och den
bakomliggande domen enligt kassans uppfattning inte skulle leda till högre
livränta för O.H., varför kassan överklagade länsrättens beslut. Uppen-
barligen har försäkringskassan varit av den uppfattningen att kassan genom
att överklaga länsrättens beslut inte behövde verkställa det. Jag vill framhålla
för kassan att så inte är fallet. Försäkringskassan borde i stället i samband
med sitt överklagande ha yrkat att kammarrätten skulle förordna att
länsrättens beslut tills vidare inte skulle gälla.

Kritik mot Riksförsäkringsverket för att det, sedan Regeringsrätten klargjort rättsläget i visst avseende, dröjt med att ändra i sina Allmänna råd

2000/01:JO1

(Dnr 1142-2000)

JO Pennlöv meddelade den 21 juni 2000 ett beslut med följande innehåll.

Bakgrund

Riksförsäkringsverket rekommenderar i sitt Allmänna råd 1998:11 s. 31 följande (kursiveringen har gjorts här).

Enligt förarbetena till FL har en statlig myndighet rätt att ändra sina beslut innan de har expedierats eller på annat sätt getts till kännna för adressaterna. Det innebär att en *socialförsäkringsnämnd har möjlighet att ändra ett nämndbeslut som inte har expedierats*, t.ex. om nya omständigheter har framkommit. I sådana fall kan inte bestämmelserna i 20 kap. 10 a § AFL tillämpas eftersom försäkringskassan inte har meddelat den försäkrade något beslut. Har beslutet däremot expedierats kan nämnden endast ändra beslutet med tillämpning av 20 kap. 10 a § AFL.

Regeringsrätten har i dom den 28 december 1999 (mål nr 3141-1998, RÅ 1999 ref 75) anfört följande (kursiveringen har gjorts här).

Regeringsrätten har i en dom den 9 november 1999 (mål nr 7670-1995, RÅ 1999 ref 51) slagit fast att en socialförsäkringsnämnds beslut kan överklagas fr.o.m. den tidpunkt *då protokollet från nämndens sammanträde justerats eftersom det fr.o.m. den tidpunkten är allmän handling och offentligt till den del det inte är sekretessbelagt. Av detta ställningstagande följer att beslutet fr.o.m. den tidpunkten inte heller kan ändras till nackdel för den enskilde annat än inom ramen för bestämmelserna i 20 kap. 10 a § lagen (1962:381) om allmän försäkring (jfr prop. 1985/86:80 s. 39).* – – –

Utredning

Med anledning av att Riksförsäkringsverkets rekommendationer i Allmänna råd 1998:11 s. 31 rörande senaste tidpunkt för ändring av socialförsäkringsnämnds beslut uppenbarligen stred mot Regeringsrättens avgörande beslutade jag att inom ramen för ett initiativärende låta utreda saken. En promemoria upprättades av föredraganden i ärendet. Promemorian innehöll i huvudsak vad som ovan upptagits under rubriken Bakgrund.

Ärendet remitterades den 24 mars 2000 till Riksförsäkringsverket för yttrande över om verket avsåg att ändra det allmänna rådet och vad som i så fall var skälet till att så ännu inte skett. Riksförsäkringsverket yttrade sig genom överdirektören Ingrid Persson den 28 april 2000. I remissvaret anförde verket följande.

– – –

De aktuella domarna lades in i domsregistret i socialförsäkringsadministrationens Intranät den 7 respektive 8 februari 2000. I ingressen till respektive dom angavs att de skulle komma att refereras (en uppgift som RFV inhämtat från Regeringsrätten). Direkt när man påbörjar en sökning i domsregistret finns en särskild länk till "Domar inlagda under de senaste 12 månaderna".

Samtidigt som domarna läggs in i domsregistret läggs också en uppgift om detta ut på Intranätet under rubriken "Nypublicerat". Där presenteras en rullande nyhetsbevakning. Där anges t.ex. att en ny dom lagts in och vad den rör för område. 2000/01:JO1

RFV har vidare den 18 februari 2000 gett ut en Rättsfallsöversikt som omfattar regeringsrättens domar juli 1998–december 1999 (RFV Anser 2000:1). Under rubriken processuellt har de aktuella domarna tagits upp. I kommentaren till mål nr 3141-1998 har RFV noterat att vad som anges i RFV:s Allmänna Råd 1998:11 Socialförsäkringsnämnder om möjligheten att ändra ett beslut av en socialförsäkringsnämnd och som baserats på FÖD 1993:1 inte längre är aktuellt.

När det gäller frågan om det Allmänna Rådet 1998:11 (sid. 31) ändrats får RFV anföra följande.

I december 1999 fattades beslut om att förändra utgivningen av serien Allmänna Råd RFV rekommenderar fr.o.m. den 1 januari 2000. En projektgrupp hade dessförinnan lämnat en rapport (1999-11-03) som låg till grund för ställningstagandet. Den hittillsvarande serien ska ersättas av två nya serier, Allmänna Råd och Vägledning. Allmänna råd ska endast innehålla RFV:s rekommendationer om tillämpningen av författningar inom RFV:s verksamhetsområde. Vägledning ska innehålla heltäckande beskrivningar av vad som gäller inom ett visst försäkringsområde. Skälen bakom förändringen är flera men bl.a. åstadkommer man en bättre överensstämmelse med författningssamlingsförordningens definition av allmänna råd och vad Statsrådsberedningen uttryckt i "Myndigheternas föreskrifter" (Ds 1998:43). Också införandet av det nya offentliga rättsinformationssystemet har motiverat en översyn.

Under en övergångsperiod på två år ska alla "gamla" Allmänna Råd skrivas om och delas upp i de nya serierna.

Vissa diskussioner om man ska göra ändringar i de "gamla" Allmänna Råden eller avvakta att de görs om i sin helhet har gjort att det här aktuella Allmänna Rådet 1998:11 ännu inte ändrats. Beslut har dock tagits om att ge ut ett ändringsblad och så kommer att ske inom den närmaste tiden.

Bedömning

Av Riksförsäkringsverkets remissvar framgår att de åtgärder verket hittills vidtagit med anledning av de aktuella rättsfallen är att Riksförsäkringsverket i början av februari 2000 lade in rättsfallen i socialförsäkringens intranät och något senare i samma månad redovisade rättsfallen i en av verket utgiven rättsfallsöversikt. I samband därmed angav Riksförsäkringsverket i en kommentar till rättsfallet RÅ ref. 75 att det medförde att vad som angavs i Allmänna rådet 1998:11 rörande möjligheterna att ändra ett beslut av socialförsäkringsnämnd inte längre var aktuellt.

Beträffande orsaken till att Riksförsäkringsverket ännu inte ändrat det Allmänna rådet 1998:11 i nu aktuellt avseende har verket hänvisat till att en förändrad utgivningsform av de allmänna råden är under förberedelse.

Enligt 2 § förordningen (1998:739) med instruktion för Riksförsäkringsverket skall verket bl.a. särskilt verka för att socialförsäkrings- och bidragssystemen tillämpas likformigt och rättvist. Verket skall också utöva tillsyn över försäkringskassorna och svara för utfärdande av de allmänna råd som fordras för tillämpningen av lagstiftningen inom sitt verksamhetsområde.

2000/01:JO1

Jag kan inte underlåta att uttrycka min förvåning över att Riksförsäkringsverket först i februari 2000 förmedlade information till försäkringskassorna om de aktuella rättsfallen och vad de innebär bl.a. beträffande senaste tidpunkt för ändring av socialförsäkringsnämnds gynnande beslut. Mot bakgrund av det ansvar verket har för att försäkringskassornas tillämpning av gällande författningar sker på ett likformigt sätt är det av utomordentlig vikt att information om rättspraxis snabbt sprids till försäkringskassorna. Det är också anmärkningsvärt att Riksförsäkringsverket inte – oavsett planerna på en i framtiden förändrad utgivning av de allmänna råden – omedelbart påbörjade arbetet på och gav ut ett ändringsblad till det Allmänna rådet 1998:11, särskilt som det gäller en för den enskilde så väsentlig fråga som från vilken tidpunkt ett för denne gynnande beslut av en socialförsäkringsnämnd inte kan ändras. Fortfarande gäller således allmänna råd som i väsentliga frågor strider mot Regeringsrättens avgöranden. Riksförsäkringsverket har i remissvaret den 28 april 2000 uppgett att det inom den närmaste tiden ska ge ut ett ändringsblad. Vid tidpunkten för detta beslut har ännu inte något sådant ändringsblad sänts ut till kassorna. Jag har dock den 20 juni 2000 fått veta att Riksförsäkringsverket är i slutskedet med arbetet att framställa ändringsbladet. Jag emotser besked av verket när ändringsbladet har sänts till kassorna. – Jag förutsätter att verket även i övrigt ser över de allmänna råden i den omfattning som Regeringsrättens avgöranden föranleder.

Jag överlämnar en kopia av detta beslut till Regeringskansliet (Socialdepartementet) och socialförsäkringsutskottet för kännedom.

Med den kritik som ligger i det tidigare sagda avslutar jag ärendet här.

Miljö- och hälsoskydd samt djurskydd

2000/01:JO1

Tillsynsmyndighets skyldighet att utreda och fatta beslut vid klagomål om överträdelser av villkor i täkttillstånd

(Dnr 1016-1998)

Anmälan

I en skrivelse till JO anmälde Börje Andersson Länsstyrelsen i Östergötlands län. Han riktade på flera punkter kritik mot myndigheten i fråga om dess handläggning av ärenden rörande tillsyn m.m. över en bergtäktverksamhet på fastigheten Åsandby 1:1 i Motala kommun. Börje Andersson anförde bl.a. följande.

Den 24 april 1996 skickade han, tillsammans med andra närboende till täkten, en skrivelse till länsstyrelsen med klagomål mot att tillståndshavaren för täktverksamheten inte följde vissa av de särskilda villkor som meddelats för verksamheten. De fick inte något svar på skrivelsen. Vid ett besök hos länsstyrelsen den 4 juli 1996 återfanns skrivelsen som en aktbilaga i ett ärende rörande en ny ansökan från verksamhetsutövaren om fortsatt tillstånd till täktverksamhet på den aktuella fastigheten. Länsstyrelsen hade således inte tagit upp klagomålet till behandling utan i stället fogat det till akten i ett ärende rörande en ny ansökan. Länsstyrelsen hade inte heller tagit någon kontakt med de klagande och redogjort för hur klagomålet skulle behandlas.

Till sin anmälan fogade Börje Andersson kopior av den angivna skrivelsen samt ett flertal ytterligare handlingar rörande täktverksamheten.

Utredning

Efter remiss anförde länsstyrelsen i yttrande den 22 juni 1998 bl.a. följande.

Bakgrund

Länsstyrelsen beviljade 1993-11-26 Skanska Sydöst AB tillstånd enligt naturvårdslagen till bergtäkt på Åsandby 1:1 att för tiden fram till 1996-06-30 göra ett uttag av högst 125.000 ton bergmaterial. Samma dag lämnade länsstyrelsen, med ett antal särskilda villkor, tillstånd enligt miljöskyddslagen för ett sammanlagt högsta uttag av 150.000 ton. Beslutet lände till omedelbar efterrättelse. Det senare beslutet överklagades av Jan Arvidsson m.fl. till Koncessionsnämnden för miljöskydd, vilken 1994-05-17 lämnade överklagandet utan bifall.

1998-01-07 meddelade länsstyrelsen ett nytt tillstånd för Skanska Anläggning AB enligt naturvårdslagen till bergtäkt på Åsandby 1:1 att längst till 2004-12-31 utta högst 350.000 ton bergmaterial. Samma dag meddelade länsstyrelsen Skanska Anläggning AB tillstånd enligt miljöskyddslagen för ett totalt uttag av 700.000 ton med det årliga uttaget begränsat till 100.000 ton. Ansökan om det senare tillståndet var ingiven till länsstyrelsen 1995-12-11.

JO-anmälan

2000/01:JO1

Klaganden vill ha granskat om länsstyrelsen gjorde rätt, dels när en skrivelse 1996-04-24 inte togs upp som klagomål utan fördes till ett nytt ansökningsärende, dels när inte kontakt togs med klagandena för redogörelse av hur klagomålet skulle komma att behandlas.

I skrivelsen 1996-04-24 refereras omständigheter i samband med bl.a. de boendes överklagande 1993-12-21 av länsstyrelsens tillstånd 1993-11-26, tillsynsbesök av länsstyrelsen 1994-01-25 och besök i täkten av Motala kommuns miljö- och hälsoskyddsnämnd 1996-04-18. Sammanfattningsvis anges att man med skrivelsen dels ville påvisa att Skanska inte följt de villkor som meddelats, dels att man hoppades att den omständigheten medförde att länsstyrelsen skulle avslå Skanskas ansökan om fortsatt verksamhet i täkten.

Länsstyrelsen har alltså 1994-01-25, i samband med att tillståndet överklagades, företagit ett tillsynsbesök och bedömt de klagomål som framfördes i överklagandet. Tillståndet till takt utgick 1996-06-30 och prövning av en ny ansökan om tillstånd pågick vid tidpunkten för skrivelsen 1996-04-24 hos länsstyrelsen. Mot bakgrund härav har, i enlighet med vad som sist anges i skrivelsen, denna av länsstyrelsen uppfattats som i huvudsak utgörande en inlaga i den pågående prövningen. Skrivelsen har därför tillförts detta ärende. Tillståndsärendet har sedan behandlats i föreskriven ordning varvid de boendes synpunkter på vanligt sätt ingått i prövningen. Bl.a. anordnade länsstyrelsen 1997-05-14 ett offentligt sammanträde då de omkringboende var närvarande.

Då åtgärderna bedömdes vara i enlighet med insändarnas önskemål har någon särskild information till dessa inte utgått. Länsstyrelsens möjligheter till sådan information om handläggningen har också med tilltagande resursbrist på tillsynssidan blivit alltmer begränsade.

Börje Andersson kommenterade remissvaret och anförde bl.a. följande. Skrivelsen den 24 april 1996 till länsstyrelsen upprättades efter en telefonkontakt med länsstyrelsens handläggare i ärendet rörande tillsyn över täktverksamheten. Vid denna kontakt framfördes att tillståndsinnehavaren inte följde för tillståndet givna villkor och att de kringboende ville att länsstyrelsen skulle agera. De fick till svar att det inte inkommit något klagomål i detta avseende, varför skrivelsen ingavs. Det framgår tydligt av denna att den utgjorde ett klagomål på en pågående verksamhet. I skrivelsen angavs också det diarienummer som avsåg länsstyrelsens ärende om det då gällande tillståndet. Genom att inte behandla skrivelsen som ett klagomål på den pågående verksamheten underlät länsstyrelsen att undersöka riktigheten i de i skrivelsen påstådda avvikelserna från villkoren.

Stf. JO Ekberg anförde i beslut den 16 december 1999 bl.a. följande.

Länsstyrelsen har i sitt remissyttrande redogjort för delar av innehållet i skrivelsen den 24 april 1996. Jag vill till denna redogörelse lägga att skrivelsen inleddes med en rubrik i fetstil av följande lydelse "Klagan över täktverksamhet som bedrivs på Åsandby 1:1 i Motala kommun". Vidare lämnades i skrivelsen en beskrivning av påstådda överträdelser av villkor som gällde för verksamheten och som angavs ha framkommit vid miljö- och hälsoskyddsnämndens besök på täkten den 18 april 1996. Därvid påtalades bl.a. att det vid besöket noterats att det inte funnits något tätt och kantförsatt

underlag anslutet till en oljeavskiljare där oljehantering och tankning skulle ske, att stenkast utanför täktgränsen förekommit samt att vid skjutning av en salva en vecka tidigare, täktplanen frångåtts genom att brytningsriktningen ändrats 90 grader. 2000/01:JO1

I länsstyrelsens remissyttrande anförts att länsstyrelsen uppfattat denna skrivelse som i huvudsak utgörande en inlaga i den vid den aktuella tiden pågående prövningen av en ny ansökan från verksamhetsutövaren om tillstånd till fortsatt täktverksamhet på fastigheten. Jag finner dock att det av skrivelsens utformning klart framgår att den i första hand utgjort ett klagomål på den pågående verksamheten. Skrivelsen har innefattat påståenden om att verksamhetsutövaren inte följde vissa av de villkor som föreskrivits i det då gällande beslutet om tillstånd enligt miljöskyddslagen (1969:387).

Miljöskyddslagen har numera, tillsammans med annan miljörettslig lagstiftning, sammansmälts i miljöbalken. I ärendet är dock föreskrifterna i miljöskyddslagen av intresse.

Länsstyrelsen hade, vid den tid då skrivelsen inkom till myndigheten och fram till den 1 januari 1997, tillsynsansvar enligt miljöskyddslagen över den aktuella täktverksamheten. I ansvaret som tillsynsmyndighet ligger bl.a. en allmän skyldighet att vara lyhörd för befogade klagomål som rör den verksamhet som tillsynen avser och att se till att överträdelse av aktuella författningsföreskrifter och villkor i tillståndsbeslut möts med de åtgärder som påkallas av omständigheterna. Av miljöskyddslagen framgår att länsstyrelsen i ett fall som det förevarande haft möjligheter att fatta ingripande beslut gentemot verksamhetsutövaren, om denne överträtt villkor i tillståndsbeslutet. Enligt 40 § tredje stycket i lagen fick i ett sådant fall tillsynsmyndigheten förelägga tillståndshavaren att vidta rättelse. Vidare kan vid fall av överträdelse av dylika villkor en anmälan till åtal komma i fråga, vilket det åligger tillsynsmyndigheten att göra under vissa förhållanden (se bl.a. JO:s ämbetsberättelse 1988/89 s. 382).

Med hänsyn till vad som anförts i skrivelsen den 24 april 1996 från de närboende hade det ålegat länsstyrelsen att i vart fall utreda riktigheten i det som angavs om överträdelse av villkor i tillståndet. Länsstyrelsen har i ärendet inte anförts något om att man vidtagit sådana åtgärder med anledning av det som påtalades i skrivelsen eller att man ens beaktat det påtalade utifrån sitt ansvar som tillsynsmyndighet. Inte heller av utredningen i övrigt framkommer att så har skett. Jag är kritisk mot länsstyrelsens underlåtenhet i detta avseende.

Vad gäller den formella hanteringen av skrivelsen den 24 april 1996 vill jag anföra följande.

Börje Andersson och de övriga personer som undertecknat skrivelsen var närboende till den aktuella täktverksamheten. Av vad som framkommit i ärendet drar jag slutsatsen att de varit att anse som sakägare enligt miljöskyddslagen. Vid sådant förhållande medför en anmälan från dem till länsstyrelsen om att verksamhetsutövaren inte följt vissa villkor som uppställts i tillståndsbeslutet enligt miljöskyddslagen att det hos länsstyrelsen uppstår ett ärende som skall avslutats genom ett formligt beslut som kan överklagas. Därigenom kan sakägarna få till stånd en överprövning av frågan om åtgärder skall vidtas enligt miljöskyddslagen eller ej. Länsstyrelsen har inte

behandlat skrivelsen på detta sätt. Något särskilt ärende har inte lagts upp hos myndigheten och något beslut som kunnat överklagas har uppenbarligen inte heller fattats. Även i detta hänseende har länsstyrelsen förfarit felaktigt. 2000/01:JO1

Kritik mot Veterinära ansvarsnämnden för att i ett beslut ha kritiserat anmälarna

(Dnr 1436-1998)

Anmälan

Carl-Johan Eberstein begärde att JO skulle ta ställning till om Veterinära ansvarsnämnden handlat korrekt när den i ett beslut den 6 april 1998 rörande disciplinansvar för veterinär kritiserat anmälarna.

Av nämndens beslut, som fogats till anmälan, framgick följande. J.Å. och A.N. anmälde klinikveterinären Jörg Bewig till Veterinära ansvarsnämnden dels för att han inte vårdat deras katt på ett tillfredsställande sätt, dels för att han bemött dem på ett osympatiskt och manipulativt sätt. De anmälde också klinikveterinären Björn Åblad för att han medvetet underlåtit att fastställa orsaken till att katten avled. Ansvarsnämnden lämnade i beslutet anmälan utan åtgärd. Nämnden uttalade i skälen för beslutet, sedan den konstaterat att någon kritik inte kunde riktas mot de båda veterinärerna, följande.

Enligt nämndens åsikt bör däremot kraftig kritik riktas mot djurägarna från djurskyddssynpunkt för att de inte genast ville medverka till att förkorta kattens lidande.

Utredning

Veterinära ansvarsnämnden anförde i infortrat remissvar följande.

Enligt 18 § lagen (1994:844) om behörighet att utöva veterinäryrket är det en uppgift för nämnden att pröva frågor om disciplinansvar eller återkallelse av legitimation m.m. för veterinärer som anmäls till nämnden. Nämnden får också, i anhängiggjorda ärenden, anmäla veterinärer till åtal (30 §).

Även om förfarandet inför nämnden är ett s.k. tvåpartsförfarande, har nämnden ett eget utredningsansvar. Enligt 26 § samma lag är nämnden skyldig att se till att varje ärende blir tillräckligt utrett. Härutöver gäller, enligt 1 kap. 9 § regeringsformen, att nämnden i sin verksamhet är skyldig att beakta allas likhet inför lagen samt att iaktta saklighet och opartiskhet.

I det aktuella ärendet var djurskyddsaspekterna särskilt framträdande. Vad som då träder i förgrunden är bestämmelsen i 2 § djurskyddslagen (1988:534), att djur skall behandlas väl och skyddas mot onödigt lidande. Denna lagregel, den kanske mest grundläggande för alla som har med djur att göra, måste då bilda bakgrunden för nämndens prövning, och utredningsansvaret blir då särskilt påtagligt. För att rätt kunna bedöma den anmälda veterinärens ansvar för inträffade händelser, måste nämnden så gott som undantagslöst fråga sig vilket ansvar som ligger på andra som också har tagit befattning med djuret och hur ansvaret bör fördelas dem emellan. Man märker i detta sammanhang att nämnden har fått en sådan sammansättning att även djurägarintressena och allmänintresset är företrädade i nämnden (19 § andra stycket behörighetslagen; se vidare prop. 1993/94:139 s. 25 och 32); nämnden har således fått kompetens att göra sådana mera allsidiga

överväganden. Att inte göra en sådan prövning, när ärendet de facto berör både djurägaransvaret och veterinäransvaret, vore inte sakligt och opartiskt. 2000/01:JO1

Härtill kommer att det är väl känt att nämndens bedömningar ofta bildar utgångspunkten för en prövning som sker i andra instanser, t.ex. i skadeståndsprocesser, försäkringstvister eller anmälningar till åtal (16 kap. 13 § brottsbalken). Av det skälet har nämnden sedan länge sett det som sin uppgift att, när det finns fog för det, även göra mera allmänna uttalanden om ansvarsfrågorna så att veterinäransvaret inte kommer att stå där isolerat utan kunna ses i belysning av det ansvar som åvilar andra som också har haft ett ansvar för skötseln av djuret.

Det anmälda ärendet var mycket inflammerat. Av det skälet ansåg sig nämnden böra ge tillkänna sin åsikt rörande ansvarsfördelningen på ett sätt som inte kunde missförstås. Som framgår av beslutet stod hela nämnden bakom de uttalanden som gjordes, alltså även de båda ledamöter som företräder djurägarintressen.

I tydlighetens intresse bör sägas att nämnden självfallet inte är behörig att vidta några myndighetsåtgärder mot en anmälare. Så har heller inte skett. Den kritik som i skälen riktades mot djurägarna har enbart haft det syfte som nyss har beskrivits.

Nämndens beslut har överklagats till länsrätten i Jönköpings län (dnr 1045-98) av den ene av djurägarna. I överklagandet har djurägaren tagit upp frågan om nämndens kritik mot honom var befogad. Om länsrätten menar att nämnden har placerat djurskyddsansvaret fel, bör den rimligen också uttala sig i den delen.

JO lånade in ansvarsnämndens akt samt infortrade Länsrättens i Jönköpings län dom den 2 november 1998 i det överklagade målet. I domen anfördes bl.a. följande.

Enligt 14 § lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar jämfört med 18 och 31 §§ lagen om behörighet att utöva veterinäryrket prövar länsrätten Veterinära ansvarsnämndens beslut i frågor om disciplinansvar, frågor om återkallelse och begränsning av legitimation samt andra frågor som avses i 13–17 §§, vilka behandlar återkallelse av legitimation och annan behörighet m.m. Även om det från J.Å:s sida måste framstå som att uttalandena inte varit nödvändiga som motivering för nämndens beslut kan överklagandet, såvitt det avser uttalandena, som en följd av det anförda inte prövas av länsrätten.

Stf. JO Ekberg anförde i beslut den 25 oktober 1999 följande.

I 18 § lagen om behörighet att utöva veterinäryrket anges vilka huvuduppgifter som Veterinära ansvarsnämnden har. Den skall pröva disciplinfrågor, legitimationsfrågor, andra behörighetsfrågor och frågor om veterinärernas rätt att förskriva alkohol och narkotika. Nämnden får också som nämns i remissvaret, i anhängiggjorda ärenden anmäla veterinärer till åtal (30 §).

Nämndens verksamhet avgränsas uttömmande av föreskrifterna i behörighetslagen. Någon uppgift att utöva tillsyn över efterlevnaden av djurskyddslagen (1988:534) har inte ålagts nämnden. Ansvar för sådan tillsyn tillkommer i första hand Statens jordbruksverk och kommunala nämnder (24 § djurskyddslagen).

Även under den tid då ansvarsnämnden inte var en självständig myndighet utan en del av Jordbruksverket och fattade sina beslut i verkets namn – fram till juli 1994 – var nämndens verksamhet separerad från Jordbruksverkets funktion som tillsynsmyndighet. Ansvar för att tillse efterlevnaden av djurskyddslagen var således då som nu inte en sak för ansvarsnämnden. Någon

från tidigare organisation av nämndverksamheten härrörande rätt att uttala sig som ett led i tillsyn av djurskyddsfrågor föreligger således inte. 2000/01:JO1

Bestämmelser om handläggningen i ansvarsnämnden återfinns i 23–35 §§ behörighetslagen. Därutöver gäller att ansvarsnämnden som en självständig förvaltningsmyndighet har att följa föreskrifterna i förvaltningslagen (1986:223) i den mån dessa kompletterar vad som anges i behörighetslagen. Enligt 20 § förvaltningslagen skall beslut varigenom en myndighet avgör ett ärende i princip innehålla de skäl som har bestämt utgången av ärendet om detta avser myndighetsutövning mot enskild.

Jag konstaterar att ansvarsnämnden i sitt beslut i anledning av det av J.Å. och A.N. anhängiggjorda disciplinärendet motiverat sitt beslut i enlighet med vad förvaltningslagen föreskriver och att nämnden på anförda grunder funnit att kritik inte kunde riktas mot någon av de anmälda veterinärerna. Det ankommer inte på mig att anlägga några synpunkter på innehållet eller utformningen av nämndens motivering för denna ståndpunkt.

Vad jag däremot reagerar mot är att nämnden i sin motivering går vidare och i ett särskilt stycke för sig i avsnittet om nämndens bedömning uttalar kritik från djurskyddssynpunkt mot de anmälande djurägarna för att de inte genast ville medverka till att förkorta kattens lidande. Uttalandet ger närmast intryck av att nämnden tagit på sig en roll som tillsynsorgan enligt djurskyddslagen, en roll som nämnden enligt vad som framgår av det ovanstående inte har.

I remissvaret har angetts att nämnden har ett utredningsansvar enligt 26 § behörighetslagen och att den som alla andra myndigheter skall beakta regeringsformens stadganden om att iakttä saklighet och opartiskhet. Mot den bakgrunden har nämnden ansett det nödvändigt att i flertalet ärenden fråga sig vilket ansvar som ligger på andra som har tagit befattning med det i ärendet aktuella djuret och hur ansvaret skall fördelas dem emellan.

Jag har viss förståelse för detta resonemang. Det torde ofta i ärenden av förevarande slag röra sig om komplicerade sammanhang där förklaringar till det inträffade inte är entydiga, där behandlingsinsatser inte är självklara och där ansvarsfrågan måste vägas mellan olika inblandade. Att nämnden därför i sin utredning och under sina överväganden kommer in på olika aspekter på händelseförloppet är ofrånkomligt. Att också en diskussion kan uppkomma kring t.ex. djurägarens förhållanden i sammanhanget får anses naturligt. I vilken omfattning det kan vara befogat att redovisa dessa överväganden i motiveringen för nämndens beslut angående de anmälda veterinärernas ansvar för det inträffade är inte så lätt att ange. Enligt min mening bör nämnden överväga restriktivitet i detta avseende och undvika att formulera sig i negativt värderande termer angående djurägarens insatser. Det är ju inte dennes utan veterinärens förfarande som är under granskning och bedömning. Under alla förhållanden ställer jag mig avvisande till förfarandet att nämnden i sitt beslut redovisar sina resonemang kring de anmälande djurägarnas befattning med djuret i den form som här har skett.

Förfarandet är också betänkligt ur den aspekten att djurägaren som anmälare kommer i fokus för nämndens bedömning utan att denne varit beredd på att så skulle kunna bli fallet. Vid tillkomsten av behörighetslagen ansågs det viktigt att ge djurägaren en rätt att vara anmälare. Det framhölls

särskilt att människors känslomässiga förhållanden till framför allt sällskapsdjur måste beaktas (prop. 1993/94:139 s. 33). Jag ser en viss diskrepans mellan detta uttalande och nämndens skrivning med kritik av anmälarens förfaringssätt. 2000/01:JO1

I det sammanhanget aktualiseras också frågan om det är i överensstämmelse med grundläggande förvaltningsrättsliga principer att en person som uppträder som anmälare offentligen kritiserar för sitt handlande utan att personen dessförinnan fått uttrycklig möjlighet att kommentera sitt handlande. Rättssäkerhetsintressen gör sig gällande inte bara när det gäller den anmälda utan också när det gäller anmälarens situation.

Av akten i ansvarsnämndens ärende framgår visserligen att en av de anmälda veterinärerna – i sitt yttrande till nämnden över den kritik som anmälarna riktat mot honom – uttalat att han ur djurskyddssynpunkt beklagade att katten fick lida längre än nödvändigt genom att ägaren inte gav sitt tillstånd till avlivning. När nämnden gav J.Å. och A.N. tillfälle att i sin tur yttra sig över vad veterinären framfört angavs inte särskilt att de borde kommentera sitt eget agerande. Så skedde inte heller, låt vara att J.Å. i sitt svar ställde frågan hur det ur djurskyddssynpunkt kunde vara förenligt med strävan att begränsa kattens lidande att efter kattens död göra försök till återupplivning, vilket enligt journalen skedde.

Jag kan inte göra någon annan bedömning än att den skarpt formulerade kritiken mot djurägarna i nämndens beslut måste ha kommit som en för dem oväntad och obehaglig överraskning. Någon möjlighet att i detta avseende få en ändring till stånd är som framgår av länsrättens dom inte möjlig inom ramen för det ordinarie överprövningssystemet.

Vad jag nu anfört innebär inte att jag anser att kommunikation med anmälaren skulle rättfärdiga nämndens förfarande. Jag har bara velat ifrågasätta detsamma även ur ett allmänt förvaltningsrättsligt perspektiv.

I förlängningen innebär ansvarsnämndens förfarande att i anmälda ärenden ta ställning till frågan om anmälarens eventuella skuld en risk för att en anmälare, som anser sig ha fog för en anmälan mot en veterinär, med vetskap om nämndens förfaringssätt kan tveka att göra en anmälan och få sin sak prövad. En sådan utveckling kan inte anses stå i överensstämmelse med lagstiftarens intentioner att tilldela en djurägare rätt att göra anmälan till ansvarsnämnden.

Jag anser sammanfattningsvis att nämnden inte kan undgå klander för sin åtgärd att i beslutet på sätt som skett kritisera de anmälande djurägarna från djurskyddssynpunkt.

Utbildnings- och kultursektorn

2000/01:JO1

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

(Dnr 3328-1998)

Bakgrund

Jennie, född 1990, är dotter till A-M.O. Vårnaden om Jennie överflyttades från A-M.O. till Jennies far genom en dom av Svea hovrätt den 3 maj 1996. A-M.O. bodde vid den tidpunkten med Jennie i Göteborg och hon hade, sedan augusti 1992, undanhållit Jennie från fadern. Jennie var sedan höstterminen 1997 inskriven som elev vid Stigbergsskolan i Göteborg under annat namn. Efter det att A-M.O. gripits av polis i början av februari 1998, misstänkt för egenmäktighet med barn, har fadern haft även den faktiska vårnaden om Jennie. A-M.O. dömdes den 20 mars 1998 av Göteborgs tingsrätt till en månads fängelse för egenmäktighet med barn.

Anmälan

Advokaten Anna-Stina Widell begärde i en anmälan till JO att JO skulle granska om olika myndigheter och befattningshavare hade agerat i överensstämmelse med gällande regler då de medverkat till att A-M.O. under så lång tid kunnat hålla sig gömd tillsammans med Jennie. Hon vände sig bl.a. emot att Stigbergsskolan i Göteborg fr.o.m. höstterminen 1997 tagit emot Jennie som elev vid skolan utan att kontrollera vare sig att flickan var folkbokförd inom kommunen eller att A-M.O. hade vårnaden om henne.

Utredning

Anmälan remitterades till Stadsdelsnämnden Linnéstaden i Göteborgs kommun för utredning och yttrande. Nämnden överlämnade som sitt remissvar ett tjänsteutlåtande av tf. stadsdelschefen Anders Muller och verksamhetschefen för förskola/skola Martin Barkstedt. I utlåtandet anfördes bl.a. följande.

Advokat Anna-Stina Widell går i sin anmälan om granskning inte tillbaka längre än till tiden efter 1996-05-02. Genom att granska handläggningen av ärendet från 1993, vid tidpunkten då barnet skrevs in i förskolan, kan en förklaring ges, till varför ärendet senare kom att handläggas så som det gjordes.

Mamman uppgav vid tiden för inskrivning i förskolan att hon var ensam vårdnadshavare och hade skyddad adress på grund av trakasserier från barnets biologiska fader. Detta påstående förstärktes genom samtal och skriftligt intyg från en kurator vid Sjömanskyrkan. Tillsammans gjorde detta

att modern föreföll trovärdig. Förskolans köassistent accepterade därför att mamman ensam skrev under platserbudandet till förskolan. 2000/01:JO1

Förskolan hade därefter inte skäl att, då modern inte lämnat annan uppgift, anta att vårdnadsförhållandena ändrats. Vid inskrivningen till skolan har moderns uppgifter godtagits. Barnets fader hade såvitt kan bedömas ej heller hos folkbokföringsmyndigheten efterhört flickans folkbokföringsadress.

Om fadern, vid skolstarten, hos folkbokföringsmyndigheten tagit reda på flickans folkbokföringsadress hade flickans skolgång kunnat spårats genom skolans elevregistreringssystem. Fadern hade då kunnat meddela skolan den ändrade vårdnaden.

För att undvika att denna situation skall kunna inträffa igen så har rutinerna vid erbjudande av förskoleplats ändrats. Numera måste båda föräldrarna skriva på eller uppvisa en dom på ensam vårdnad. Förskoleverksamheten får fortfarande dock inte automatiskt kännedom om ändrade vårdnadsförhållanden. Detta medför att även fortsättningsvis förälder kan undanhålla uppgift om ändring i vårdnaden.

För grundskolan finns ett datasystem för elevregistrering. Om reglerna för detta följs så skall den situation, som i detta ärende, inte kunna uppstå vid inskrivningen. Men i skolans register kan felaktiga uppgifter om vårdnad finnas om föräldrar underlåter att meddela ändrade förhållanden.

Uppgift om elever med skyddade personuppgifter erhåller skolan på ett ur sekretesssynpunkt betryggande sätt.

Anna-Stina Widell kommenterade remissvaret.

JO hade tillgång till delar av den förundersökning som utförts av Polismyndigheten i Västra Götaland, dnr K 61460-96, och Göteborgs tingsrätts dom den 20 mars 1998 i mål nr B 11186-98.

Föredraganden hos JO inhämtade per telefon följande uppgifter från sektionschefen Monica Gustavsson vid lokala skattekontoret i Umeå. A-M.O. tillhörde lokala skattekontoret i Umeå under hela den period som är relevant i ärendet. A-M.O. hade under perioderna 930712-940415 och 950126-960703 en s.k. spärrmarkering i folkbokföringen. Det var inte vid något tillfälle fråga om något mer ingripande skydd för hennes och dotterns personuppgifter. Kvarskrivning eller fingerade personuppgifter aktualiserades alltså aldrig. Anledningen till att spärrmarkeringen togs bort den 3 juli 1996 var att vårdnaden om Jennie då hade överflyttats till fadern.

Stf JO Norell Söderblom anförde i ett beslut den 17 mars 2000 följande.

Rättslig reglering

Sekretesskydd för personuppgifter

Av 7 kap. 15 § första stycket sekretesslagen (1980:100) framgår att sekretess gäller bl.a. i verksamhet som avser folkbokföring för uppgift om enskilda personliga förhållanden, om det av särskild anledning kan antas att den enskilde eller någon honom närstående lider men om uppgiften röjs.

Bestämmelsen innebär att det normalt inte gäller någon sekretess för t.ex. en adressuppgift inom folkbokföringen. För att en sådan uppgift skall få hemlighållas krävs att det finns någon särskild anledning till detta. Om det

2000/01:JO1

kan antas att utlämnande av uppgifter rörande en viss person innebär men för personen, exempelvis risk för förföljelse, kan skattemyndigheten i folkbokföringsregistret lägga in en markering för särskild sekretessprövning, s.k. sekretessmarkering (spärmarkering). Sekretessmarkeringen innebär att särskild försiktighet bör iaktas vid bedömningen av om uppgifter om personen i fråga bör lämnas ut. Sekretessmarkering motsvarar det som gäller för den hemligstämpel som enligt 15 kap. 3 § sekretesslagen kan åsättas en allmän handling (prop. 1997/98 s. 34 f.).

I de fall en enskild är i behov av mer ingripande skydd får skattemyndigheten, om den det gäller har flyttat eller avser att flytta, efter ansökan besluta om kvarskrivning på den gamla folkbokföringsorten i högst tre år. En enskild kan i vissa fall även medges att använda fingerade personuppgifter enligt lagen (1991:483) om fingerade personuppgifter.

Syftet med de regler om skydd för förföljda personer som jag redogjort för ovan är att hindra att deras förföljare, med hjälp av uppgifter i allmänna handlingar hos en myndighet, får kännedom om var den person som behöver skyddas bor eller vistas. Reglerna skall dock inte hindra den som har ett legitimt intresse av att komma i kontakt med personen i fråga.

Sekretess i skolan behandlas i 7 kap. 9 § sekretesslagen (1980:100). På skolområdet råder en hög grad av offentlighet. Sekretess gäller i huvudsak endast för uppgifter som har lämnats till psykologer och kuratorer samt för vissa uppgifter inom den elevvårdande verksamheten. Övriga uppgifter om en elev är i princip offentliga, såsom t.ex. vilka betyg eleven fått och uppgifter om närvaro i skolan. Fram till den 1 januari 1998 var möjligheten för skolan att sekretessbelägga uppgifter om enskilds identitet, adressuppgifter och liknande personliga förhållanden mycket begränsad. Sekretess kunde dock inom grundskolan komma i fråga om uppgifterna omfattades av sekretess hos folkbokföringsmyndigheten och de därifrån hade överlämnats till grundskolan (se 7 kap. 15 § sekretesslagen i dess lydelse före den 1 januari 1998). Numera finns det i 7 kap. 9 § tredje stycket sekretesslagen möjlighet för skolan att sekretessbelägga uppgifter om enskildas personuppgifter vid befarad personförföljelse.

Det kan i sammanhanget påpekas att uppgifter inom skolhälsovården åtnjuter samma sekretesskydd som inom sjukvården i övrigt, jfr 7 kap. 1 § sekretesslagen.

Inskrivning i skolan

Enligt 4 kap. 8 § skollagen (1985:1100) skall en kommun i sin grundskola även ta emot en elev för vars grundskoleutbildning kommunen inte är skyldig att sörja, om eleven med hänsyn till sina personliga förhållanden har särskilda skäl att få gå i den kommunens grundskola. Innan kommunen fattar beslut om att för visst läsår ta emot en sådan elev skall den inhämta yttrande från elevens hemkommun, om sådant yttrande inte bedöms som onödigt.

I förarbetena till bestämmelsen (prop. 1985/86:10 s. 99 f.) uttalas bl.a. att om ett barn stadigvarande vistas i en annan kommun än hemkommunen kan detta vara ett särskilt skäl för eleven att få gå i en annan än hemkommunens grundskola oberoende av orsaken till vistelsen. Det betonas att fråga är om

skolplikt och rätt till utbildning för barn som inte själva kan välja sina levnadsomständigheter. En tillämpning av bestämmelsen förutsätter inte en formell ansökan från barnets vårdnadshavare eller ens en utredning av att den tänkta skolgången är förenlig med vårdnadshavarens önskemål. 2000/01:JO1

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. Av de handlingar som bifogats anmälan framgår att en del av det anmälan rör, bl.a. vad som förevarit under den tid Jennie var aktuell inom barnomsorgen, inträffade mer än två år före det att anmälan inkom till JO. Jag anser inte att det finns tillräckligt starka skäl att utreda dessa delar av anmälan. Jag kommer således att inrikta granskningen på Stigbergsskolans agerande från det att skolan mottog Jennie som elev i skolan höstterminen 1997.

Genom den företagna utredningen kan det konstateras att A-M.O., när Jennie mottogs som i elev i Stigbergsskolan, sedan ett drygt år tillbaka inte längre var vårdnadshavare för Jennie och att hon var folkbokförd på en adress i Umeå. Hennes personuppgifter var då inte föremål för spärrmarkering i folkbokföringen. Det förelåg inte heller något annat skydd för personuppgifterna.

Det är självfallet mycket allvarligt att ett barn undanhålls från sin vårdnadshavare och det är naturligtvis inte acceptabelt att något offentligt organ medverkar till att så kan ske. Det tillhör tyvärr inte ovanligheten att barn, av olika anledningar, lever skilda från sin vårdnadshavare och i vissa fall mer eller mindre dolda för samhället. Jag vill dock inledningsvis framhålla att skolan inte har till uppgift att efterforska försvunna barn. Den uppgiften åligger i första hand polisväsendet.

Ett barn kan sällan själv råda över sina levnadsomständigheter och det är mot den bakgrunden som man skall se den ovan nämnda bestämmelsen i 4 kap. 8 § skollagen om att skolan i vissa fall skall ta emot barn även i strid med vårdnadshavarens vilja. En given utgångspunkt för en rektor i ett läge där tvist föreligger mellan barnets föräldrar om var barnet skall bo m.m. måste vara att förhålla sig neutral. Det kan inte ankomma på skolan att ta ställning på annat sätt än att tillämpa skollagens föreskrifter om barnets rätt till undervisning. I förevarande fall vistades Jennie stadigvarande i Göteborg. Det har således i och för sig förelegat sådana skäl som motiverat att Jennie togs emot som elev i Stigbergsskolan. Jag finner därför inte anledning att rikta kritik mot skolan i det avseendet. Skolans åtgärd att ta emot Jennie som elev aktualiserar emellertid också andra frågor.

Genom den företagna utredningen kan det konstateras att Jennie aldrig blivit inskriven vid skolan under sitt rätta namn. I stället har hon vistats där under falskt namn och skolan har, såvitt framkommit, inte ens haft kännedom om hennes riktiga personuppgifter. I skolans handlingar har Jennie gått under namnet M.Ö. Skolan har inte heller haft några uppgifter beträffande A-M.O.

Skolan har, såvitt framkommit, inte vidtagit några åtgärder för att kontrollera uppgiften om att A-M.O. var vårdnadshavare för Jennie. Jag har förstått

det så att Stigbergsskolan, när det blev aktuellt att Jennie skulle börja där, 2000/01:JO1 godtog de uppgifter som A-M.O. tidigare hade lämnat till företrädare för barnomsorgen om sina och Jennies förhållanden, bl.a. att hon var ensam vårdnadshavare för barnet och att hon hade "skyddad adress" på grund av trakasserier från Jennies biologiska far. Med hänsyn till den tid som förflutit sedan uppgifterna lämnades hade skolan inte bort nöja sig med dessa ofullständiga uppgifter som grund för att ta emot Jennie som elev. Dess agerande är i det avseendet inte acceptabelt och ger mig anledning att något utveckla mina synpunkter.

Trots att det, såsom jag ovan uttalat, i och för sig finns möjlighet för en skola att under vissa speciella förhållanden ta emot en elev även om det skulle strida mot vårdnadshavarens önskemål, bortfaller därigenom inte skolans skyldighet att kontrollera vem som har vårdnaden om barnet. Skolan måste självfallet även känna till och kunna belägga de förhållanden som motiverar att barnet skall tas emot i skolan. I det enskilda fallet innebär denna skyldighet först och främst att skolan måste kontrollera uppgifterna i folkbokföringen om vem som är vårdnadshavare för barnet. Vid en sådan kontroll framkommer även om det föreligger något skydd för personuppgifterna. Denna kontroll sker i normala fall regelmässigt genom den s.k. skolpliktsbevakningen då skolan erhåller relevanta uppgifter från folkbokföringen. När det är fråga om barn som är folkbokfört på annan ort eller barn med oklar identitet måste det självklart åligga skolan att åtminstone försöka inhämta relevanta personuppgifter.

Skolan hade i förevarande fall i första hand bort fråga A-M.O. om Jennies riktiga identitet och folkbokföringsort. Om A-M.O. vägrat att lämna begärda uppgifter hade detta i och för sig knappast utgjort skäl för att vägra att ta emot Jennie som elev. Däremot borde en eventuell vägran från A-M.O:s sida utgöra tillräcklig grund för skolan att i enlighet med 71 § socialtjänstlagen (1980:620), göra en anmälan till socialnämnden som har att utreda barnets förhållanden närmare.

Det är enligt min mening naturligt att skolledning och lärare måste känna till var en elev är bosatt. Det gäller både när eleven första gången registreras för skolgång och i det dagliga skolarbetet. Bland annat är det nödvändigt att elevens vårdnadshavare kan nås i olika situationer. Det har inte framkommit vilka överväganden som skolan gjort i det avseendet.

Jag är således på anförda skäl kritisk till Stigbergsskolans handlande eller snarare brist på handlande i fråga om Jennies skolgång. Man kan emellertid inte bortse från att skolan i sådana fall som det aktuella ställs inför stora svårigheter; situationen kan ofta vara så låst att vederbörande förälder föredrar att hålla barnet borta från skolan framför att riskera att barnets vistelseort röjs. En sådan konsekvens står givetvis i bjärt kontrast till kravet att beakta barnets bästa.

Omständigheterna i detta ärende är sådana att jag finner skäl att sända en kopia av beslutet till Skolverket, som är ordinarie tillsynsmyndighet för skolväsendet. Jag har haft kontakt med verket angående de frågor som aktualiserats i anmälan och erhållit den upplysningen att verket kommer att bevaka dessa i sin tillsynsverksamhet.

Med den kritik som ligger i det anförda avslutas ärendet.

Ett på JO:s initiativ upptaget ärende mot institutionen för lingvistik vid Uppsala universitet angående strykning av tidigare meddelade kurspoäng utan att höra studenterna

2000/01:JO1

(Dnr 3421-1998)

Initiativet

I en artikel i Upsala Nya Tidning (UNT) den 10 september 1998 angavs att en lärare vid institutionen för lingvistik vid Uppsala universitet hade strukit vissa studenters tidigare erhållna kurspoäng.

Utredning

Rektor vid Uppsala universitet anmodades att inkomma med utredning och yttrande över vad som framfördes i artikeln. Av rektors remissvar framgick inledningsvis att det var universitetslektor Lars Borin som, i sin egenskap av enligt högskoleförordningen utsedd examinator på kurser inom ämnet datorlingvistik, fattat det ändringsbeslut som ärendet gällde. Vidare anfördes i remissvaret huvudsakligen följande.

Genom beslut 1998-07-20 har professor Anna Sågvall Hein, också hon i vederbörlig ordning utsedd examinator på kurser i ämnet datorlingvistik, på underlag från Mark Lee (som under april-maj 1998 var anställd som universitetslektor vid Uppsala universitet) satt godkända betyg på tretton studenter som genomgått kursen Datamaskinell semantik, 5 poäng.

Sedan Mark Lee genom påpekanden från kursdeltagare kommit till insikt om att hans underlag varit oriktigt på grund av att han förväxlat studenternas inlämnade uppgifter, har han 1998-09-02 presenterat ett nytt underlag. Enligt detta var fyra av de tretton studenterna inte längre godkända. Genom beslut 1998-09-02 stadfäste universitetslektor Borin den på grund av förväxling genomförda ändringen från godkänt till underkänt betyg för de fyra nämnda studenterna.

De omständigheter som framkommit tyder på att beslutet 1998-09-02 utgjort en omprövning enligt 27 § förvaltningslagen och inte en rättelse enligt 26 § samma lag. Trots att det ursprungliga beslutet 1998-07-20 var oriktigt, eftersom underlaget var felaktigt, borde därför ändringen 1998-09-02 inte ha verkställts, då den var till berörda studenters nackdel. Det bör dock noteras att ändringen aktualiserats efter påpekanden från kursdeltagare, att studenterna i fråga de facto inte presterat vad som fordrats för godkänt betyg och att, som framgår av hans yttrande, examinator befann sig i en pressad arbetssituation. Det kan slutligen upplysas att, som också framgår av hans yttrande (se strax nedan, JO:s anm.), universitetslektor Borin numera beslutat att återkalla ändringen i fråga.

Till remissvaret fogades ett yttrande från universitetslektorn Lars Borin.

I yttrandet anfördes huvudsakligen följande.

Vårterminen 1998 anlitate institutionen för lingvistik en yngre forskare vid universitetet i Sheffield, Mark Lee, för att undervisa på två obligatoriska kurser på språkteknologiprogrammets tredje år, Datamaskinell semantik och Datamaskinell diskurs, båda omfattande 5 poäng. Förslaget att bjuda in honom som lärare hade kommit från den aktuella studentgruppen efter ett studiebesök vid universitetet i Sheffield höstterminen 1997, där de haft möjlig-

het att delta i hans undervisning. Lee förordnades på två månader, april och maj 1998, då han genomförde sin undervisning och en del av examinationen på kurserna. Hans förordnande gick ut i månadsskiftet maj-juni och när han då återvände till England hade han ännu inte fått in alla obligatoriska inlämningsuppgifter från studenterna. Han kom därför överens med dem om att de skulle skicka honom resterande inlämningsuppgifter brevlades eller via e-post så att han skulle kunna göra en slutbedömning av dem.

Den 13/7 sände han oss underlag för betygsättning på båda kurserna, i form av slutrapporter. Betyg i enlighet med underlagen fastställdes i vederbörlig ordning av Anna Sågvall Hein, examinator för kurser på språkteknologiprogrammet, och registrerades i UPPDOK.

Efter en dryg månad, den 18/8, skrev Mark Lee i ett e-brev till mig att han uppenbarligen hade blandat ihop studenternas namn, på så vis att han hade försett godkända inlämningsuppgifter med fel namn, och således rapporterat felaktiga kursbetyg. Detta gällde den ena kursen, Datamaskinell semantik. Däremot var det inga problem med betygsättningen på den andra kursen, Datamaskinell diskurs. Han frågade hur han bäst skulle hantera situationen, och jag uppmanade honom då att ta kontakt med de berörda studenterna för att verifiera att han hade en korrekt bild av situationen. Jag uppfattade det som hade hänt som en uppenbar lapsus och styrktes senare i denna uppfattning, då jag efter det att tidningsartikeln publicerats frågade Mark Lee hur han hade uppmärksammat felet, och fick till svar att några av studenterna hade påpekat det orimliga i de betyg han hade tilldelat somliga av dem i sitt underlag. Det var sålunda dessa påpekanden från studenthåll som fick honom att göra en förnyad granskning av sin betygsättning, vilken kom att leda till den betygsrevision som nu utreds.

Examinationen på kursen omfattar enligt kursplanen, liksom enligt den information läraren gett studenterna, obligatorisk uppgiftsredovisning. Det borde sålunda ha varit uppenbart för de berörda studenterna att de inte kunde vara godkända på kursen utan att ha lämnat in dessa redovisningar.

Mark Lee skickade sedan (den 2/9 1998) via e-post ett meddelande till samtliga studenter som hade deltagit i kursen, där han talade om vilka inlämningsuppgifter han hade fått (eller trodde sig ha fått) från var och en av dem, och vilket betyget borde bli på basis av detta. Han bad dem också om kommentarer och rättelser. Detta meddelande gick dock inte till mig, men han skickade en kopia för kännedom till den person som sköter UPPDOK-registreringen för språkteknologiprogrammet, institutionssekreterare Annelie Borg-Bishop. Hon uppfattade hans meddelande som en ny slutrapport, och utarbetade ett nytt rapporteringsunderlag. Som ställföreträdande examinator för kurser på språkteknologiprogrammet skrev jag på betygsunderlaget i tron att studenterna hade haft tillfälle att yttra sig om rättelsen.

När det stod klart för mig att studenterna inte hade fått möjlighet att yttra sig om rättelsen, såg jag till att de godkända betygen återinfördes i UPPDOK.

Den händelse som relateras i tidningen ägde rum precis vid terminsstart, då arbetsbelastningen även i normala fall är hög för de personer vid institutionen som är ansvariga för undervisningsadministrationen. I år hade dessutom förberedelserna för detta läsår blivit kraftigt försenade av att institutionen på sommaren flyttade in i nya lokaler, varvid flytten försenades ett antal gånger. För min del kom arbetsbelastningen att vara osedvanligt hög, i min egenskap av studierektor för språkteknologiprogrammet, också på grund av att jag under sommaren fått veta att en tiopoängskurs för c:a 20 språkteknologistudenter inte skulle kunna ges under hösten p.g.a. hastigt uppkommen lärarbrist vid institutionen för informationsvetenskap, och att jag alldeles före höstterminens början av samma institution meddelats att de av samma orsak bara skulle kunna ta emot mindre än hälften av våra studenter på en annan tiopoängskurs under hösten. Jag koncentrerade då mina krafter på att försöka lösa denna allvarliga situation, och mina insatser bar frukt, men naturligt nog

2000/01:JO1

kunde jag samtidigt ägna mindre tid och kraft åt annan undervisnings- 2000/01:JO1
administration under den tid det här är fråga om.

Språkteknologiprogrammet har byggts upp under en följd av år, med stora insatser i tid, kraft och entusiasm från både institutionens och studenternas sida. Fram till den händelse som nu utreds har arbetet med studenterna skett i bästa samförstånd. Jag beklagar det inträffade och kommer att se till att det inte händer igen.

I beslut den 28 september 1999 anförde *JO André* följande.

Rättslig reglering

Enligt 7 kap. 10 § högskoleförordningen (1993:100, fr.o.m. den 1 januari 1999 6 kap. 10 §) skall vid grundläggande högskoleutbildning betyg sättas på en genomgången kurs. Betyget skall, enligt samma föreskrift, bestämmas av en av högskolan särskild utsedd lärare (examinator). Enligt 11 § samma kapitel skall som betyg användas något av uttrycken underkänd, godkänd eller väl godkänd om inte högskolan föreskriver ett annat betygssystem.

Av 13 kap. högskoleförordningen (fr.o.m. den 1 januari 1999 12 kap.) följer att examiners beslut om betyg inte får överklagas. Däremot finns det inte någon bestämmelse i högskoleförfattningarna som anger förutsättningarna för ändring av meddelade betygsbeslut. Det finns därför skäl att redovisa de allmänna förvaltningsrättsliga bestämmelserna angående rättelse och omprövning av meddelade beslut samt vissa förvaltningsrättsliga principer angående förvaltningsbesluts rättskraft.

26 § förvaltningslagen (1986:223) reglerar *rättelse av skrivfel och liknande*. Lagrummet har följande lydelse.

Ett beslut som innehåller en uppenbar oriktighet till följd av myndighetens eller någon annans skrivfel, räknefel eller liknande förbiseende, får rättas av den myndighet som har meddelat beslutet. Innan rättelse sker skall myndigheten ge den som är part tillfälle att yttra sig, om ärendet avser myndighetsutövning mot någon enskild och åtgärden inte är obehövlig.

I 27 § förvaltningslagen regleras *en beslutmyndighets omprövningsplikt*. Den bestämmelsen har följande lydelse.

Finner en myndighet att ett beslut, som den har meddelat som första instans, är uppenbart oriktigt på grund av nya omständigheter eller av någon annan anledning, skall myndigheten ändra beslutet, om det kan ske snabbt och enkelt och utan att det blir till nackdel för någon enskild part. Skyldigheten gäller även om beslutet överklagas, såvida inte klaganden begär att beslutet tills vidare inte skall gälla (inhibition).

Skyldigheten gäller inte, om myndigheten har överlämnat handlingarna i ärendet till en högre instans eller om det i annat fall finns särskilda skäl mot att myndigheten ändrar beslutet.

Omprövningsskyldigheten enligt förvaltningslagen är en minimireglering och anger inte uttömmande i vilka fall en myndighet får ändra ett redan fattat beslut. En myndighet har, utöver regleringen i förvaltningslagen, en *självrättelsebefogenhet* som bygger på vissa principer om förvaltningsbeslutens rättskraft. Dessa principer har utbildats genom praxis. En av dessa är att gynnande beslut inom förvaltningsförfarandet i allmänhet vinner rättskraft. Ett gynnande beslut kan därför i princip inte återkallas eller ändras av besluts-

myndigheten. Det finns emellertid vissa undantag från denna princip. Ett gynnande beslut kan återkallas med stöd av förbehåll i själva beslutet eller i den författning som ligger till grund för beslutet. Återkallelse av ett gynnande beslut anses också möjlig av hänsyn till en hälsofara, brandfara, trafikfara eller av andra sådana säkerhetsskäl. Återkallelse kan även ske om den enskilde har utverkat det gynnande beslutet genom vilseledande uppgifter (jfr bl.a. prop. 1985/86:80 s. 39, Hellners-Malmqvist, "Nya förvaltningslagen med kommentarer", 5:e upplagan, s. 304 f. och Strömberg, "Allmän förvaltningsrätt", 18:e upplagan, s. 72 f.).

2000/01:JO1

Bedömning

Som nämnts finns det ingen högskoleförfattning som reglerar möjligheten att ändra ett meddelat betygsbeslut. Den i ärendet aktualiserade frågan måste därför lösas mot bakgrund av de redovisade förvaltningsrättsliga bestämmelserna och principerna. Dessa är nämligen tillämpliga även när det gäller betygsbeslut inom högskoleväsendet (jfr Högskoleverkets rapport 1998:39 "Rättssäker examination – En tillsynsrapport" s. 30 f. och där angivna referenser).

Utgångspunkten är att en förvaltningsmyndighet alltid har rätt att ändra ett beslut innan det har meddelats. Ett beslut anses meddelat antingen när det har expedierats eller på annat sätt har erhållit sin slutliga form eller tillkännagetts. När ett beslut skall anses meddelat får följaktligen avgöras från fall till fall. Såvitt framgår av remissvaret hade studenterna i detta fall underrättats om de ursprungliga betygsbesluten när Lars Borin meddelade sina ändringsbeslut. Det råder därför inget tvivel om att Anna Sågvall Heins betygsbeslut hade "meddelats" i förvaltningsrättslig mening innan ändringsbesluten meddelades.

Jag kan redan här konstatera att de aktuella ändringarna var till nackdel för de berörda studenterna. Därmed kan det inte vara fråga om en tillåten omprövning enligt 27 § förvaltningslagen. Utredningen ger inte heller stöd för att någon princip om ändring av gynnande beslut kan vara tillämplig.

Den fråga som återstår är då om ändringsbesluten innebar en rättelse enligt 26 § förvaltningslagen. En sådan rättelse kan ju ske både till den enskildes fördel och nackdel om förutsättningarna i övrigt är uppfyllda. Det krävs dock att det är fråga om ett "förbiseendefel". Med sådana fel avses fall då myndigheten har fattat ett riktigt beslut, men av misstag har återgett beslutet på ett felaktigt sätt, t.ex. med oriktiga ord eller siffror. Beslutet har med andra ord kommit att utsäga något annat än myndigheten har menat. Det är emellertid inte bara sådana fel som avses, utan även uppenbara personförväxlingar och liknande faller in under lagbestämmelsen (jfr t.ex. prop. 1971 s. 503 f. och Hellners-Malmqvist, a.a., s. 288 f.). Det får dock inte vara fråga om "bedömningsfel", dvs. sådana fel som beror på t.ex. bristfällig utredning, felaktig bedömning av fakta, oriktig rättstillämpning eller liknande. När det är fråga om en ändring till en parts nackdel, som i detta fall, måste bestämmelsen om rättelse användas med stor försiktighet och endast när det är fråga om klara fall (jfr Högskoleverket, a.a., s. 42).

Enligt utredningen hade universitetslektorn Mark Lee förväxlat studenternas inlämningsuppgifter. Namnförväxlingen orsakade felaktigheter i det underlag som Mark Lee presenterade för ansvarig examinator, professor Anna Sågvall Hein. Med ledning av Mark Lees underlag meddelade sedan Anna Sågvall Hein betygsbesluten. Det är alltså inte fråga om någon lapsus från examinatorns sida, utan hon fattade sina beslut i enlighet med det till henne redovisade underlaget. 2000/01:JO1

Misstaget kunde självfallet inte upptäckas vid en granskning av besluten. Detta krävs inte heller för att det aktuella lagrummet skall kunna tillämpas, utan det är tillräckligt att felaktigheten framgår vid en jämförelse av handlingarna i ärendet (Warnling-Nerep, "Om rättelse av förvaltningsbeslut, särskilt högskolebetyg", Förvaltningsrättslig tidskrift, 1993, s. 252 f.) I förevarande fall framgår det inte klart om en sådan jämförelse kunde göras på ett enkelt sätt, men jag utgår från att så var fallet.

Om examinator Anna Sågvall Hein själv hade gjort en sådan namnförväxling som synes vara i fråga här, ligger det nära till hands att misstaget skulle ha betraktats som ett sådant förbiseendefel som kunde rättas med stöd av 26 § förvaltningslagen. I detta fall har emellertid namnförväxlingen skett under beredningen av beslutsunderlaget. Det kan därför ifrågasättas om felen var av sådan beskaffenhet att rättelse kunde ske med tillämpning av den bestämmelsen. Enligt min mening skulle det dock kunna leda till orimliga konsekvenser om man vid rättelse av betygsbeslut gör åtskillnad mellan examinatorns namnförväxling och en namnförväxling som någon annan har gjort under beredningen av ärendet.

Jag avser inte att i detta beslut ta slutlig ställning till den behandlade frågan, utan nöjer mig med att konstatera att Lars Borin inte kan kritiseras för sin åtgärd att ändra betygen. Emellertid framgår det av utredningen att studenterna inte i vederbörlig ordning bereddes tillfälle att yttra sig innan Lars Borins ändringsbeslut meddelades. En sådan åtgärd kunde inte anses obehövlig, varför förfarandet i den delen stred mot 26 § förvaltningslagen. Den omständigheten att Lars Borin för sin del trodde att studenterna genom Mark Lee hade fått tillfälle att yttra sig angående frågan om rättelse ändrar inte den bedömningen.

Jag kan inte undgå att rikta kritik mot Lars Borin för att studenterna inte bereddes tillfälle att yttra sig i enlighet med det anförda.

Ärendet avslutas.

Kritik mot Högskoleverket för genomförandet av ändrade antagningsregler till högskolan avseende sökanden med utländska gymnasiebetyg

(Dnr 3534-1998)

Anmälan

Maria Schoeffler, som är rektor för svenska sektionen vid Lycée International i Saint-Germain-en-Laye i Frankrike, bad i en anmälan om

JO:s granskning av det sätt på vilket en ny omräkningstabell för franska gymnasiebetyg hade arbetats fram och införts i Sverige. Anmälan riktades mot Högskoleverket samt mot vissa universitet och högskolor.¹ 2000/01:JO1

I sin anmälan anförde Maria Schoeffler i huvudsak följande.

När en person med utländsk gymnasieutbildning söker till ett svenskt universitet eller en svensk högskola räknas dennes gymnasiebetyg om till det svenska betygssystemet. Omräkningssystemet berör bl.a. elever med en fransk internationell studentexamen, Option International du Baccalauréat, vid den svenska sektionen på Lycée International i Saint-Germain-en-Laye utanför Paris. Lycée International är en skola som lyder under det franska utbildningsdepartementet. Den svenska sektionen vid skolan har cirka 150 svensktalande elever i grundskola och gymnasium. Vid skolan ges undervisning i såväl franska som svenska på modersmålsnivå. Betygen anges i den 20-gradiga franska betygsskalan.

Omräkningen av elevernas gymnasiebetyg har sedan många år tillbaka skett efter en och samma omräkningstabell, i enlighet med Verket för högskoleservice handbok, utländska bedömningshandboken. Tabellen har varit väl inarbetad och både lärare och elever har varit insatta i hur den fungerar.

Någon gång under år 1997 stod det klart att tabellen skulle omarbetas. Den nya tabellen, som innebar en betydande nedvärdering av de franska betygen, presenterades i ett brev som kom den svenska sektionen vid skolan tillhanda den 9 mars 1998. Försämringen jämfört med den tidigare tabellen var så genomgripande att vissa franska betyg, vilka tidigare utan vidare givit en utbildningsplats, i princip kom att sakna värde vid en ansökan till ett svenskt universitet eller en svensk högskola.

Samtliga svenska universitet och högskolor tycks ha valt att tillämpa den nya omräkningstabellen omedelbart, dvs. redan vid 1998 års antagning. De nya reglerna kom därmed att få ett slags retroaktiv verkan i och med att de omfattade även påbörjade gymnasieutbildningar.

Att nya regler infördes utan någon övergångsperiod drabbade de elever hårdast som var i färd med att avsluta sitt tredje och sista gymnasieår. Dessa elever fick del av reglerna endast ett par månader före examensperioden. Om de känt till de nya reglerna tidigare hade de kanske tagit ett enklare gymnasieprogram i Frankrike eller valt att gå gymnasiet i Sverige i stället.

Revideringen av omräkningstabellen har gjorts av Arbetsgruppen för bedömning av utländsk gymnasieutbildning. Maria Schoeffler ifrågasatte om

¹ Göteborgs universitet, Karlstad universitet, Karolinska Institutet, Kungliga Tekniska högskolan, Linköpings universitet med Hälsouniversitet, Luleå tekniska universitet, Lunds universitet med Lunds tekniska högskola, Stockholms universitet, Sveriges lantbruksuniversitet, Umeå universitet, Uppsala universitet, Växjö universitet, Örebro universitet, Högskolan i Borås, Chalmers tekniska högskola, Högskolan Dalarna, Högskolan på Gotland, Högskolan i Gävle, Högskolan i Halmstad, Handelshögskolan i Stockholm, Idrottshögskolan i Stockholm, Högskolan i Jönköping, Högskolan i Kalmar, Högskolan i Karlskrona / Ronneby, Konstfack, Högskolan Kristianstad, Lärarhögskolan i Stockholm, Malmö högskola, Mithögskolan, Mälardalens högskola, Högskolan i Skövde, Södertörns högskola och Högskolan i Trollhättan / Uddevalla

revideringen av omräkningstabellen gjorts i behörig ordning och av behörigt organ. Vidare begärde hon JO:s granskning av Högskoleverkets och eventuellt andra myndigheters agerande i detta sammanhang, liksom Högskoleverkets rätt att delegera beslutet om ikraftträdande till respektive universitet och högskola och dessa skolors rätt att införa de nya reglerna till antagningen höstterminen 1998. 2000/01:JO1

Till sin anmälan hade Maria Schoeffler bl.a. fogat utdrag ur den utländska bedömningshandboken, omräkningstabell för fransk baccalauréat, ett brev från Linköpings universitet samt Högskoleverkets rapport av den 25 september 1998 "Högskoleverkets föreskrifter på tillträdesområdet – en utredning om eventuella behov av förändringar".

Utredning

Anmälan remitterades till Högskoleverket för utredning och yttrande. Högskoleverket remitterade i sin tur anmälan i vissa frågor till flertalet av de universitet och högskolor som anmälan riktade sig mot. I remissvaret anförde Högskoleverket följande.

Ärendet

Maria Schoefflers anmälan avser förfarandet vid förändrad värdering av betyg från fransk internationell studentexamen, s.k. fransk baccalauréat, inför antagningen till svensk högskoleutbildning höstterminen 1998. Förändringen har införts i den s.k. utländska bedömningshandbok som de svenska antagningsmyndigheterna, dvs. universitet och högskolor, tillämpar vid värderingen av utländska betyg vid urval till grundläggande högskoleutbildning. Den utländska bedömningshandboken är en bilaga till de avtal som Verket för högskoleservice (VHS) sluter med de universitet och högskolor som uppdrar åt VHS att genomföra antagning.

Utredning

Tillämpliga bestämmelser

Enligt förordningen (1995:945) med instruktion för Högskoleverket är verket central myndighet för universitet och högskolor. Högskoleverket skall därvid bl.a.

- följa upp och utvärdera utbildningen, forskningen och det konstnärliga utvecklingsarbetet inom högskolan,
- ha tillsyn över verksamheten inom sitt ansvarsområde, och
- med stöd av riksdagens och regeringens bemyndiganden meddela föreskrifter.

Av 8 kap. 19 § andra stycket högskoleförordningen (1993:100, ändrad genom SFS 1996:984, fr.o.m. 1 januari 1999 omtryck i SFS 1998:1003) framgår att frågor om antagning avgörs av varje universitet och högskola.

I 4 kap. 3 § högskolelagen (1992:1434, ändrad genom SFS 1996:555) anges följande.

Kan inte alla behöriga sökande till en utbildning tas emot, skall urval göras bland de sökande. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om urval.

Enligt 8 kap. 10 § högskoleförordningen skall vid urval hänsyn tas till de sökandes meriter. Vid urvalet används sex olika urvalsgrunder, bl.a. betyg och "särskilda skäl som den sökande har åberopat". 2000/01:JO1

I 8 kap. 13 § högskoleförordningen anges följande.

Vissa bestämmelser om hur betyg skall värderas finns i bilaga 4.

I övrigt meddelar Högskoleverket föreskrifter om värdering av betyg. Högskoleverket meddelar också föreskrifter om fördelning av de platser som avses i 12 § första stycket 1 mellan olika grupper av sökande.

I bilaga 4 till högskoleförordningen finns regler om värdering av vissa svenska betyg. I 8 kap. 12 § första stycket 1 högskoleförordningen anges att vid urval till en utbildning som vänder sig till nybörjare, skall av platserna fördelas minst en tredjedel på grundval av betyg.

I 7 § Högskoleverkets föreskrifter (HSVFS 1996:22) om grundläggande behörighet samt urval anges följande.

Betyg från en utländsk gymnasieutbildning (motsvarande) överförs till en skala som är gemensam för alla utländska gymnasieutbildningar, varvid den s.k. betygspoängen erhålls.

Betyg i svenska från gymnasieskolan eller gymnasial vuxenutbildning som krävs för grundläggande behörighet medräknas endast om betyget höjer betygspoängen. Betyg i engelska från gymnasieskolan eller gymnasial vuxenutbildning som krävs för grundläggande behörighet medräknas alltid.

Betyg i svenska från gymnasieskolan eller gymnasial vuxenutbildning som krävs för särskild behörighet medräknas endast om betyget höjer betygspoängen. Betyg i övriga kurser från gymnasieskolan eller gymnasial vuxenutbildning som krävs för särskild behörighet medräknas alltid.

Betyg i kurser från gymnasieskolan eller gymnasial vuxenutbildning som inte avses i andra och tredje styckena medräknas endast om betyget höjer betygspoängen.

I 8 § nämnda föreskrift anges att vid urval på betyg skall platserna fördelas i förhållande till antalet behöriga sökande i var och en av i paragrafen angivna grupper. Före den 1 januari 1998 gällde att sökande som avslutat en utländsk gymnasieutbildning (motsvarande) var placerade i en egen grupp. Därefter är sådana sökande placerade i en grupp tillsammans med sökande med äldre svenska gymnasiebetyg (HSVFS 1997:33).

Tillkomsten av nuvarande regler för tillträde till grundläggande högskoleutbildning

Före den 1 juli 1993 avgjordes frågor om antagning till allmänna utbildningslinjer och påbyggnadslinjer av Universitets- och högskoleämbetet (UHÄ). Frågor om antagning till lokala och individuella utbildningslinjer avgjordes av varje högskolestyrelse. UHÄ ansvarade således för den centrala antagningen. Omfattande föreskrifter för tillträde till grundläggande högskoleutbildning meddelades av regeringen och, efter bemyndigande, av UHÄ.

1993 års universitets- och högskolereform innebar bl.a. att UHÄ lades ned och att ett nytt verk, Verket för högskoleservice (VHS), bildades. VHS har bl.a. till uppgift att på uppdrag av universitet och högskolor biträda vid antagning av studenter. VHS avgör inte frågor om antagning. I stället är varje universitet och högskola antagningsmyndighet och beslutar om antagning. Den centrala antagningen utförs av VHS på uppdrag av universitet och högskolor.

Syftet med 1993 års reform var att ge universitet och högskolor ökad frihet för att ge högre utbildning och forskning bättre arbetsförutsättningar. En naturlig följd av den nya organisationen blev, enligt dåvarande departe-

mentschefen, att beslut om utformning av tillträdesregler och antagning av studenter borde fattas av varje universitet och högskola (prop. 1992/93:1 s. 1 och 44). Endast ett mindre antal regler om tillträde infördes i högskoleförordningen (1993:100).

Redan 1993 tillsattes en utredning med uppdrag att göra en uppföljning av 1993 års universitets- och högskolereform. Utredningen antog namnet RUT-93. I oktober 1994 erhöll utredaren tilläggsdirektiv att bl.a. lägga förslag till förändringar i tillträdesreglerna. I tilläggsdirektiven anfördes att förändringarna av myndighetsstrukturen i samband med 1993 års reform och det förhållande att bl.a. regler om behörighet och urval beslutades lokalt medfört en rad problem, inte minst för de studerande, men också för universitet och högskolor. Utredaren skulle därför också analysera myndighetsstrukturen inom universitets- och högskoleområdet. Utredningsarbetet borde inriktas på att skapa en sammanhållen myndighet inom området.

I RUT-93:s betänkande Ett nytt högskoleverk (SOU 1994:153) anfördes (s. 16–17) att det var uteslutet att återinföra föreskrifter om en central antagning. Utredaren påpekade dock att det inte skulle innebära att den nya myndigheten inte måste ägna sig åt tillträdesfrågorna. Den centrala myndighetens uppföljnings- och utvärderingsroll skulle omfatta behörighets- och urvalsreglernas tillämpning. Vidare anförde utredaren att ”beroende på vad de fortsatta övervägandena om tillträdesreglerna leder till kan det också bli aktuellt med andra uppgifter inom detta område för den nya myndigheten.”

Högskoleverket bildades den 1 juli 1995. Verket är central myndighet för universitet och högskolor. Högskoleverket skall bl.a. följa upp och utvärdera utbildningen, forskningen och det konstnärliga utvecklingsarbetet inom högskolan och ha tillsyn över verksamheten inom sitt ansvarsområde. Vidare skall verket med stöd av riksdagens och regeringens bemyndiganden meddela föreskrifter. Verkets instruktion (1995:945) anger inte några uppgifter i övrigt på tillträdesområdet.

I propositionen Tillträde till högre utbildning m.m. (1995/96:184 s. 7, i fortsättningen kallad tillträdespropositionen) anförde regeringen att ”det ankommer på regeringen att besluta närmare regler för tillträde – behörighet och urval – till högre utbildning. Eftersom dessa regler är så viktiga för den enskilde studenten, anser regeringen att det finns skäl att låta riksdagen ta ställning till huvuddragen i de förändringar av högskoleförordningen som planeras. Ändringarna innebär också att Högskoleverket kommer att få vissa nya uppgifter i förhållande till dem som förelades riksdagen i propositionen Ett högskoleverk”.

Under rubriken Allmänna utgångspunkter i tillträdespropositionen anförde regeringen:

Reglerna för tillträde till högskolan skall enligt regeringens mening vara en angelägenhet för riksdag och regering, eftersom högskolan ingår i ett nationellt utbildningssystem. Statsmakterna skall ha ansvaret för utformningen av dessa regler. Den enskilda högskolan skall även fortsättningsvis vara antagningsmyndighet med ansvar för antagningen i enlighet med de nationella reglerna.

En rad ändringar i högskoleförordningens tillträdesregler meddelades (SFS 1996:984). Högskoleverket gavs flera bemyndiganden att meddela föreskrifter.

Bakgrund till nuvarande regler för värdering av utländska gymnasiebetyg

De regler som gällde före den 1 juli 1993 innebar att UHÄ hade ett bemyndigande att meddela ”närmare föreskrifter för tillämpningen” av det kapitel i 1977 års högskoleförordning som gällde tillträde till grundläggande högskoleutbildning (se 5 kap. 37 §, SFS 1991:1284). I denna förordning

2000/01:JO1

angavs vilka tre betygsgrupper som skulle ingå i betygsurvalet. Dessa grupper gällde sökande som genomgått olika svenska utbildningar. Beträffande sökande med utländsk förutbildning angavs att en sådan sökande fick "delta i betygsurvalet på motsvarande villkor". Sökande i betygsurvalet skulle antas på grundval av betygspoäng eller poäng för studieomdöme. Betyg i annan betygsskala än 1–5 skulle omräknas enligt föreskrifter som meddelades av UHÄ. I föreskrifter av UHÄ (UHÄ-FS 1990:1) angavs att i betygsurvalet ingick behöriga sökande som hade avgångsbetyg eller "motsvarande som kan meritvärderas". Indelningen gjordes i fem grupper, varav en (B 5) avsåg sökande med allmän behörighet genom utländsk utbildning. Beträffande utbildning som gav placering i denna grupp angavs att ett meritvärde skulle beräknas. I meritvärdet ingick

1. betygen i den behörighetsgivande utbildningen
2. betyg i ämne som krävs för att den sökande skall uppfylla behörighetsvillkoren till utbildningen.

2000/01:JO1

Hur de utländska betygen skulle meritvärderas angavs dock inte i föreskrifterna. Denna värdering gjordes i stället av UHÄ i en särskild handbok, den s.k. utländska bedömningshandboken.

1993 års universitets- och högskolereform innebar att riksdagen beslutade om en ny högskolelag (SFS 1992:1434). Enligt 4 kap. 3 § denna lag (i dess lydelse före den 1 juli 1996) skall urval göras bland de sökande, om inte alla behöriga sökande till en utbildning kan tas emot. I högskoleförordningen angavs i 8 kap. 8 § första stycket (i dess lydelse före den 1 december 1996) att vid urvalet skall bl.a. urvalsgrunden betyg användas. Hur utländska betyg skulle värderas angavs inte. Detta ankom i stället på universitet och högskolor att besluta om. Arbetet med den utländska bedömningshandboken fortsatte på uppdrag av Sveriges universitets- och högskoleförbund (SUHF), som är ett samarbetsorgan mellan universitet och högskolor. Varje universitet och högskola bestämde själva om de skulle tillämpa omräkningstabellerna i denna handbok.

RUT-93 lämnade i sitt betänkande Behörighet och urval (SOU 1995:71) förslag till nya regler för antagning till universitet och högskolor. Något förslag till hur utländska betyg skulle hanteras i urvalet lämnades inte.

I tillträdespropositionen (s. 28–29) diskuterades under rubriken Betyg som urvalsgrund de nya och de gamla svenska gymnasiebetygen, och förslaget innebar att Högskoleverket skulle ges i uppdrag att lämna förslag till regeringen om hur dessa betyg skulle värderas. Några andra typer av betyg nämndes inte.

Riksdagen beslutade i enlighet med propositionen om en ändring i högskolelagen (1992:1434) genom att i 4 kap. 3 § lägga till en mening som anger att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om urval.

Högskoleverket lämnade i september 1996 förslag till meritvärdering vid urval på betyg (Högskoleverkets rapportserie 1996:26 R). Beträffande utländska betyg anförde Högskoleverket bl.a. följande (s. 29). Huvudprinciperna för meritvärderingen av de utländska betygen kan fastställas i föreskrifter eftersom de beräknas ligga fast en längre tid. De mer detaljerade bestämmelserna för varje enskilt land hör däremot hemma i en bedömningshandbok som ses över varje år.

Högskoleverket föreslog (s. 30) att verket skulle fastställa de övergripande principer som skulle gälla för sökande med utländsk gymnasial utbildning samt att dessa sökande skulle placeras i en egen urvalsgrupp.

Föreskrifter inför antagningen till höstterminen 1997

Ändringarna i högskoleförordningen (SFS 1996:984) till följd av tillträdespropositionen kom från trycket den 29 oktober 1996. De trädde i kraft den

I december samma år. De nya reglerna skulle tillämpas första gången vid antagning till högskoleutbildning höstterminen 1997. 2000/01:JO1

Med stöd av bemyndigandena i högskoleförordningen beslutade Högskoleverket om föreskrifter den 29 oktober 1996 (HSVFS 1996:21) och den 17 december 1996 (HSVFS 1996:22). Föreskrifterna trädde i kraft den 15 december 1996 respektive den 15 januari 1997.

Åtgärder under 1997 som berörde sökande med utländska betyg

I Högskoleverkets verksamhetsplan för 1997 angavs som verksamhetsmål att, vad gäller de nya tillträdesreglerna, bereda ansökningar, informera och följa upp införandet av de nya reglerna. Närmare angavs att ”tyngdpunkten under 1997 kommer att läggas vid uppföljning och utvärdering, samt tillsyn och vidareutveckling av verkets föreskrifter”.

Under antagningen till höstterminen 1997, dvs. under perioden april – augusti, framfördes synpunkter från vissa sökande med utländska betyg att de missgynnades på grund av att deras betyg placerades i en egen grupp vid urvalet. Detta föranledde utbildningsministern att den 30 juli 1997 skriva ett brev till rektorerna vid universitet och högskolor (bilaga 1; här utelämnad, JO:s anm.). Utbildningsministern ansåg att det inte var rimligt att studenter med IB-examen (International Baccalaureate, dvs. en utbildning som är att betrakta som utländsk gymnasieutbildning) trots höga betyg inte fick en plats i högskolan. Utbildningsministern anförde att ”inför kommande antagning kommer vi, utifrån vunna erfarenheter, se till att nödvändiga förändringar görs i systemet”. Utbildningsministern påminde om ”att högskolorna, som ansvariga antagningsmyndigheter, har möjlighet att i antagningen tillämpa ’särskilda skäl’ för att göra det möjligt för IB-studenter och utländska studenter med goda betyg att komma in i högskolan”.

Högskoleverket utarbetade i september 1997 ett förslag till ändring av verkets föreskrifter, som innebar att utländska gymnasiebetyg fr.o.m. höstterminen 1998 skulle placeras i samma grupp som slutbetyg från äldre svenska utbildningar i gymnasieskolan. I enlighet med bestämmelserna i 27 § verksförordningen (1995:1322) gav verket universitet och högskolor m.fl. tillfälle att yttra sig i frågan. Förslaget tillstyrktes av de flesta tillfrågade. Beslutet om ändring av de s.k. kvotgrupperna togs därefter av verkets styrelse den 21 november 1997. Föreskrifterna trädde i kraft den 1 januari 1998 och tillämpades första gången vid antagning till höstterminen 1998.

Förändringen 1998 av omräkningstabellerna för vissa utländska gymnasiebetyg

I mars 1998 fick Högskoleverket kännedom om brev skrivna av rektorn vid Luleå tekniska universitet, Ingegerd Palmér, till företrädare för fransk och internationell baccalaureate. Palmér är av SUHF utsedd att vara ordförande i den arbetsgrupp som utarbetar den utländska bedömningshandboken. Av breven framgick att SUHF beslutat om försämringar av omräkningstabellerna för betyg från dessa utbildningar. Ändringarna skulle tillämpas redan vid antagningen till höstterminen 1998, till vilken sista anmälningssdag var den 15 april 1998.

Med anledning av brevet kallade Högskoleverket företrädare för SUHF och VHS till ett möte. Mötet kunde hållas först den 14 april och av minnesanteckningarna (bilaga 2; här utelämnad; JO:s anm.) framgår att antagningschefen vid VHS, Pierre Bastin, uttryckte tveksamhet om det var möjligt att i den pågående antagningsprocessen identifiera sökande med IB-betyg och därmed att tillämpa den gamla omräkningstabellen i stället för den nya. Verkets dåvarande generaldirektör Agneta Bladh konstaterade att det förelåg skilda ståndpunkter och att det var verkets uppfattning att den nya

omräkningstabellen ur rättssäkerhetssynpunkt inte borde tillämpas vid antagningen inför höstterminen 1998. För att belysa frågan om var gränslinjen skall gå mellan verkets föreskrifter och de tillämpningar som universitet och högskolor enas om i de båda bedömningshandböckerna, skulle enligt generaldirektören en utredning genomföras i samarbete mellan Högskoleverket och universitet och högskolor. 2000/01:JO1

I syfte att försöka stoppa tillämpningen av de nya skalorna skrev Högskoleverket ett brev till samtliga universitet och högskolor den 22 april 1998 (bilaga 3; här utelämnad; JO:s anm.). Högskoleverket anförde bl.a. följande.

De ändrade värderingarna av vissa utländska betyg har meddelats endast en och en halv månad innan sista dag för anmälan till högskoleutbildning. Såsom framhållits ovan är detta otillfredsställande från rättssäkerhetssynpunkt. Högskoleverket kommer att utreda hur värderingen av utländska betyg skall göras i fortsättningen. Sammantaget utgör detta enligt Högskoleverkets mening skäl för att antagningsmyndigheterna inte bör tillämpa den ändrade värderingen vid antagningen till höstterminen 1998. Högskoleverket har förståelse för de praktiska problem som detta kan medföra med tanke på att antagningsprocessen pågår. Det är dock verkets förhoppning att universitet och högskolor ändå skall ha möjlighet att vidta nödvändiga åtgärder.

Genom underhandskontakter stod det ganska snart klart att universitet och högskolor inte skulle följa Högskoleverkets uppmaning. Arbetet med den utredning som nämndes i brevet påbörjades och utfördes i samverkan med universitet och högskolor och VHS. Resultatet av arbetet blev klart den 25 september 1998 och innebar att arbetsgruppen föreslog att en ändring av föreskrifterna borde göras när det gäller värdering av utländska gymnasiebetyg och att en expertgrupp skulle tillsättas med uppgift att föreslå principer för värdering av sådana betyg (se bilaga 4, s. 20-21; här utelämnad, JO:s anm.). En sådan expertgrupp tillsattes i oktober 1998 och har lagt fram förslag till principer för värdering av utländska betyg. Förslaget övervägs för närvarande inom Högskoleverket.

Yttranden från universitet och högskolor med anledning av Maria Schoefflers anmälan

Med anledning av Justitieombudsmannens anmodan har Högskoleverket ställt två frågor till de universitet och högskolor som avses i Maria Schoefflers anmälan. Följande högskolor som nämns i anmälan har undantagits på grund av att de är enskilda utbildningsanordnare och därmed inte skyldiga att följa högskoleförordningens regler: Chalmers tekniska högskola, Handelshögskolan i Stockholm och Högskolan i Jönköping. Följande högskolor har undantagits på grund av att de inrättades först den 1 juli 1998: Högskolan på Gotland och Malmö högskola.

De frågor som ställdes var:

1. har lärosätet vid antagningen till höstterminen 1998 tillämnat de nya omräkningstabeller för vissa utländska betyg som avses i Maria Schoefflers anmälan?
2. om så är fallet, vad är lärosätets skäl för att tillämpa dessa nya tabeller trots Högskoleverkets uppmaning till universitet och högskolor i april 1998 att inte tillämpa tabellerna vid antagningen till höstterminen 1998?

Lärosätenas svar framgår av bifogad remissammanställning (bilaga 5; här utelämnad; JO:s anm.). Konstfack har, trots påminnelse, inte inkommit med svar. De flesta universitet och högskolor har tillämnat de nya omräkningstabellerna vid antagningen till högskoleutbildning höstterminen 1998.

Sveriges lantbruksuniversitet har svarat att lärosätet inte tillämpat de nya tabellerna. Södertörns högskola har uppgivit att högskolan tillämpade de nya omräkningstabellerna vid det första urvalet inför höstterminen 1998, men att man därefter korregerade meritvärdena i enlighet med Högskoleverkets uppmaning. Vissa universitet och högskolor som tillämpat de nya tabellerna har uppgivit att man följt en rekommendation från SUHF att, då särskilda skäl förelåg, överväga antagning av berörda sökande som inte antagits i första respektive andra urvalet. Högskolan i Skövde har för tillämpningen av särskilda skäl hänvisat till vad utbildningsministern anförde i brev till rektorerna den 30 juli 1997. Några högskolor har uppgivit att alla sökande med de aktuella betygen har antagits till sitt förstahandsval.

2000/01:JO1

Flertalet lärosäten har anförts att Högskoleverkets beslut den 21 november 1997 att slå samman två urvalsgrupper gjorde det nödvändigt att justera omräkningstabellerna för bl.a. betyg från internationell och fransk baccalaureate, eftersom sökande med gamla svenska gymnasiebetyg och sökande med utländska betyg skulle konkurrera inom samma urvalsgrupp. Betygen från de två nämnda utländska utbildningarna har varit för högt värderade. Av rättviseskäl var det nödvändigt att tillämpa de nya skalorna så snart som möjligt. Vissa lärosäten har anförts att Högskoleverkets uppmaning kom alldeles för sent för att kunna beaktas i antagningen inför höstterminen 1998. Göteborgs universitet har påpekat att vad gäller fransk baccalaureate har kontakter mellan VHS och skolan² funnits under många år och skolan har väl känt till att skalan varit under omarbetning sedan tidigare, vilket också har framgått av tidigare s.k. bedömningshandböcker. Vissa lärosäten har påpekat att det i antagningsfrågor inte är ovanligt med beslut och ändringar med kort varsel även från regeringen och Högskoleverket.

Kungl. tekniska högskolan (KTH) har anförts följande. Det är angeläget att alla svenska universitet och högskolor i vissa frågor tillämpar samma grundprinciper. Värdering av utländska betyg är en sådan fråga. KTH:s grundinställning till frågan om de nya omräkningstabellerna skulle tillämpas redan vid antagningen hösten 1998 var att så inte borde ske. Denna synpunkt framfördes till SUHF i mitten av maj 1998. Vid KTH sker antagning till den grundläggande högskoleutbildningen genom VHS och samordnad antagning förutsätter, enligt KTH:s mening, att berörda universitet och högskolor kan enas i principfrågor av nu aktuellt slag. Enligt muntliga uppgifter från VHS ansåg flertalet universitet och högskolor att de nya omräkningstabellerna borde tillämpas. Mot bakgrund av detta och vad som ovan sagts accepterade KTH tillämpningen av de nya omräkningstabellerna.

Luleå tekniska universitet har anförts bl.a. följande. Vikten av tidiga beslut skall understrykas. För att universitet och högskolor skall kunna informera presumtiva sökande krävs en framförhållning på minst ett år. Sökmateriel och information produceras normalt under oktober/november för kommande läsår.

Högskoleverkets yttrande

Förutsättningarna för att meddela föreskrifter om värdering av utländska betyg inför höstterminen 1997

Högskoleverket startade sin verksamhet den 1 juli 1995. Vissa verksamhetsgrenar övertogs från VHS, bl.a. vissa internationella frågor. En ny uppgift var att verket skall utöva tillsyn över universitet och högskolor. När regeringen lade fram tillträdespropositionen i mars 1996 stod det klart att

² Lycée International i Saint Germain-en-Laye, Frankrike

Högskoleverket också skulle få till uppgift att utfärda vissa föreskrifter för antagning till högskoleutbildning. Exakt vilka bemyndiganden verket skulle få blev dock inte klart förrän i slutet av oktober 1996 när ändringarna i högskoleförordningen kom från trycket. 2000/01:JO1

Vad gäller värdering av utländska betyg nämndes inte sådana betyg särskilt i tillträdespropositionen. I september 1996 föreslog Högskoleverket i en rapport till regeringen att verket skulle utfärda de övergripande principerna för värdering av utländska betyg och att de mer detaljerade bestämmelserna för varje särskilt land hörde hemma i en bedömningshandbok som ses över varje år.

För att universitet och högskolor skall kunna hantera förändrade regler i antagningen till högskoleutbildning måste reglerna beslutas i så god tid att ändringar kan göras i datorprogram och informationsmaterial tryckas. Från VHS sida har anförts att ändringarna bör meddelas minst ett år i förväg. Ändringarna i högskoleförordningens tillträdesregler 1996 meddelades den 29 oktober. Det innebar att Högskoleverket var tvunget att forcera arbetet med att ta fram de föreskrifter som verket enligt bemyndiganden i förordningen skulle meddela. Det var absolut nödvändigt att föreskrifterna meddelades inför antagningen till höstterminen 1997.

Frågor om urval och behörighet till högskoleutbildning är komplicerade. Verket ansåg att det inte var acceptabelt att besluta om föreskrifter efter årsskiftet 1996/97. Med den begränsade tid som därmed stod till verkets förfogande var det inte möjligt att fullständigt reglera de frågor som gällde värdering av betyg. Med vetskap om att det sedan länge fanns en s.k. utländsk bedömningshandbok som tillämpades av universitet och högskolor vid värderingen av utländska betyg, valde verket att, förutom att ange hur betyg på ämnen som lästs in i Sverige skall hanteras, ange att "betyg från en utländsk gymnasieutbildning (motsvarande) överförs till en skala som är gemensam för alla utländska gymnasieutbildningar". Vid antagningen till höstterminen 1997 skulle därmed samma värdering tillämpas som vid antagningen tidigare år.

Högskoleverkets åtgärder under 1997

I Högskoleverkets verksamhetsplan för 1997 angavs att verket bl.a. skulle vidareutveckla verkets föreskrifter på tillträdesområdet. Högskoleverkets uppgifter på tillträdesområdet är, förutom att utfärda föreskrifter och utöva tillsyn, att i vissa fall medge att universitet och högskolor tillämpar andra villkor än de som finns angivna i högskoleförordningen och verkets föreskrifter. En annan uppgift som under 1997 kom att bli mycket tidskrävande för den personal som handlägger tillträdesfrågor var att informera studievägledare vid universitet och högskolor och vid gymnasieskolor och komvux om de nya tillträdesreglerna. Denna informationsverksamhet kom tidvis att helt dominera arbetet.

De nya tillträdesreglerna var även föremål för debatt och uppmärksamhet från allmänhetens och politikernas sida. I september 1997 fick Högskoleverket regeringens uppdrag att, efter samråd med universitet och högskolor, redovisa erfarenheterna av de nya tillträdesreglerna. Uppdraget ledde till att två rapporter gavs in till regeringen i oktober och november 1997.

Sammantaget innebar detta att det var praktiskt omöjligt för Högskoleverket att i enlighet med verksamhetsplanen "vidareutveckla" verkets föreskrifter under 1997. Ytterligare föreskrifter om värdering av betyg meddelades därför inte inför höstterminen 1998. Däremot fann verket, med tanke på den kritik som riktats mot att utländska betyg placerats i en egen grupp vid urval på betyg, att det var nödvändigt att ändra föreskrifterna i denna del.

Sveriges universitets- och högskoleförbunds arbetsgrupp för den utländska bedömningshandboken 2000/01:JO1

Högskoleverket hade kännedom om att det fanns en arbetsgrupp tillsatt av SUHF som kontinuerligt möttes för att diskutera frågor om värdering av utländska betyg. Någon information till verkets ansvariga för tillträdesfrågor lämnades dock inte. Vissa lärosäten har påpekat att en medarbetare från Högskoleverket deltog i arbetsgruppen. Denna medarbetare deltog emellertid i sin egenskap av expert på utländska utbildningar. Medarbetaren, som arbetar på verkets internationella avdelning, hade deltagit i arbetet med den utländska bedömningshandboken sedan 1977, dvs. såväl på UHÅ som på VHS. Vid bildandet av Högskoleverket flyttades personalen på VHS internationella avdelning över till Högskoleverket. Det var naturligt för medarbetaren att fortsätta sitt arbete i arbetsgruppen. Medarbetaren har dock inte till uppgift att arbeta med tillträdesfrågor som sådana på Högskoleverket.

Högskoleverkets åtgärder sedan förändringarna i den utländska bedömningshandboken blev kända för verket

När SUHF, genom rektorn vid Luleå tekniska universitet Ingegerd Palmér, hade meddelat att värderingen av vissa betyg ändrats på ett för enskilda oförmånligt sätt, kallade verket företrädare för universitet och högskolor samt VHS till ett möte. Högskoleverket klargjorde vid detta möte att verket ansåg att de nya omräkningstabellerna inte borde tillämpas vid antagningen till höstterminen 1998. Eftersom Högskoleverket inte fick gehör för sina synpunkter, skickade verket ett brev till samtliga universitet och högskolor med besked om verkets uppfattning i denna fråga.

Med facit i hand kan ifrågasättas om inte Högskoleverket borde ha utnyttjat sin föreskriftsrätt på området och beslutat att de gamla omräkningstabellerna skulle gälla vid antagningen till höstterminen 1998. Skälet till att detta inte gjordes är dels att verket hade förhoppningen att universitet och högskolor skulle inse det olämpliga i att ändra omräkningstabellerna med så kort varsel, dels att Högskoleverket inte kunde bedöma om det var praktiskt möjligt att göra de nödvändiga ändringarna under pågående antagningsprocess. Vissa lärosäten har också i sina svar till verket anfört att verkets uppmaning kom för sent för att kunna beaktas vid antagningen.

Antagningsmyndigheternas agerande

Av inkomna svar från universitet och högskolor framgår att de flesta universitet och högskolor tillämpade de nya omräkningstabellerna, trots Högskoleverkets uppmaning att inte göra det. Att en värdering av betyg kan behöva förändras är i och för sig naturligt, men det förhållandet att förändringen meddelades endast en och en halv månad före sista dag för anmälan till högskolestudier är enligt Högskoleverkets mening inte acceptabelt. Enskilda som avser att söka till universitet och högskolor måste i god tid få besked om ändringar som innebär försämringar av de meritvärden som de konkurrerar med vid urvalet.

Universitet och högskolor har anfört att det var nödvändigt att göra de aktuella förändringarna på grund av Högskoleverkets beslut att slå samman gruppen för utländska betyg med gruppen för äldre svenska gymnasiebetyg. Skälet för detta har angivits vara att det annars skulle vara orättvist för sökande med svenska gymnasiebetyg om vissa utländska betyg är övervärderade. Därför har förändringen behövt göras redan vid antagningen till höstterminen 1998. Högskoleverket anser inte att lärosätenas skäl varit tillräckliga för att med så kort varsel tillämpa aktuell ändring.

Högskoleverket kommer givetvis att ta lärdom av det inträffade och vara mer vaksamt vad gäller åtgärder från lärosätenas sida som kan leda till att enskildas rättigheter åsidosätts. Verket avser också att i så stor utsträckning som möjligt utnyttja de medel som lagstiftaren givit Högskoleverket för att tillvarata enskildas intressen. 2000/01:JO1

Högskoleverkets ansvar

Högskoleverket undandrar sig inte det egna ansvaret för det inträffade. Genom att i föreskrifter endast ange att betyg från en utländsk gymnasieutbildning skall överföras till en skala som är gemensam för alla utländska gymnasieutbildningar, har verket i praktiken överlämnat på antagningsmyndigheterna, dvs. universitet och högskolor, att ta ställning till hur värderingen av sådana betyg skall gå till. Självfallet måste sådana regler finnas för att lärosätena skall kunna hantera sökande med utländska gymnasiebetyg i urvalet till högskoleutbildning. Högskoleverket måste dock konstatera att verket inte haft möjlighet att inför antagningen till höstterminen 1997 meddela de nödvändiga bestämmelserna och att verket under 1997 tvingades prioritera andra uppgifter inom tillträdesområdet.

Högskoleverkets åtgärder

Verket vill framhålla att det är en svår uppgift att meddela övergripande föreskrifter för värdering av utländska betyg. Värdering av sådana betyg har gjorts sedan länge, men principerna har aldrig återgivits i föreskrifter. Såsom framgår av bifogad PM av den 25 september 1998 (bilaga 4; här utelämnad; JO:s anm.) föreslog den arbetsgrupp som tillsattes av Högskoleverket i samband med att brevet den 22 april 1998 skickades ut till universitet och högskolor att en expertgrupp tillsätts för att utarbeta principer för värderingen av utländska betyg. Denna expertgrupp har överlämnat ett förslag som för närvarande övervägs inom verket. Någon ändring av verkets föreskrifter kommer inte att vara möjlig att genomföra inför antagningen till höstterminen 1999. Skälet till detta är främst de tidsaspekter som anförts från VHS.

Det är givetvis angeläget att Högskoleverket meddelar föreskrifter om värdering av utländska betyg så snart som möjligt. Vad gäller värderingen av de aktuella betygen finns det anledning att påpeka att Högskoleverket med största sannolikhet inte kommer att meddela föreskrifter som innebär en annan värdering än den som tillämpats vid antagningen till höstterminen 1998. För att utarbeta föreskrifterna är Högskoleverket beroende av de experter på området som finns i landet. Dessa experter är de som har anlitats av SUHF för att utarbeta de nya omräkningstabellerna. Någon tveksamhet om det riktiga i den nya värderingen har inte framkommit, varken från experternas eller från antagningsmyndigheternas sida.

Maria Schoeffler yttrade sig över remissvaret.

I sitt beslut den 25 april 2000 anförde *JO André* följande.

Bedömning

Högskoleverket har i sitt remissvar under rubriken Tillämpliga bestämmelser redogjort för de författningar och föreskrifter som är relevanta i ärendet. Jag finner inte skäl att för egen del göra något annat tillägg till denna redogörelse

än att konstatera att vissa ändringar har gjorts sedan remissvaret gavs in. 2000/01:JO1
 Sålunda ändrades den 1 januari 1999 bl.a. beteckningen av 8 kap. och av bilaga 4 i högskoleförordningen (1993:100) till 7 kap. respektive bilaga 3 (jfr förordning (1998:1003) om ändring i högskoleförordningen (1993:100)). Någon förändring av innehållet av betydelse för detta ärende har inte skett.

Högskoleverket är, enligt myndighetens instruktion, inte bara central myndighet för universitet och högskolor med offentlig huvudman. Verket är också central myndighet för enskilda anordnare av utbildning på högskolenivå vilka får statsbidrag eller har tillstånd att utfärda examina. Denna grupp av anordnare står dock inte under min tillsyn. Anmälan till den del den riktar sig mot högskolor som inte har en offentlig huvudman, närmare bestämt Chalmers tekniska högskola, Handelshögskolan i Stockholm samt Högskolan i Jönköping, föranleder därför inte någon åtgärd från min sida.

Maria Schoeffler har ifrågasatt om revideringen av omräkningstabellerna gjordes i behörig ordning och av behörigt organ. Av Högskoleverkets remissvar framgår att tabellerna ingår i den utländska bedömningshandbok som utarbetats på uppdrag av Sveriges universitets- och högskoleförbund (SUHF), som är ett samarbetsorgan mellan universitet och högskolor. SUHF står inte under JO:s tillsyn. Utredningen i denna del ger mig inte heller i övrigt anledning att göra något uttalande.

Vid antagningen till höstterminen 1998 hade varje universitet och högskola, i enlighet med bestämmelsen i 8 kap. 19 § högskoleförordningen, i dess lydelse före den 1 januari 1999, att självständigt besluta om antagningen, inom ramen för de urvalskriterier som meddelats genom och med stöd av högskolelagen och högskoleförordningen. I enlighet med Högskoleverkets nya föreskrifter om de s.k. kvotgrupperna skulle studenter med utländska gymnasiebetyg, som tidigare placerats i en egen kvotgrupp, fr.o.m. antagningen till höstterminen 1998 placeras i samma grupp som studenter med slutbetyg från äldre svenska utbildningar i gymnasieskolan. Förutom Högskoleverkets föreskrift om att betyg från en utländsk gymnasieutbildning skulle överföras till en skala som var gemensam för alla utländska gymnasieutbildningar, fanns ingen föreskrift om hur dessa betyg skulle värderas. Det ålåg sålunda de olika läroanstalterna att själva besluta om hur denna värdering skulle göras. Utredningen visar att flertalet universitet och högskolor valde att tillämpa de nya omräkningstabellerna vid antagningen. Det finns inte underlag för mig att påstå att dessa läroanstalter handlade felaktigt i formellt hänseende.

Högskoleverkets nya föreskrifter om de s.k. kvotgrupperna synes ha varit den främsta orsaken till att de nya omräkningstabellerna tillämpades redan vid antagningen till höstterminen 1998. Flera lärosäten har enligt Högskoleverket angivit att den nya indelningen av grupperna gjorde det nödvändigt att av rättviseskäl tillämpa de nya tabellerna. Enligt min mening borde verket närmare ha undersökt vilka konsekvenser den nya indelningen av grupperna kunde komma att få innan föreskrifterna meddelades. Det måste ha legat nära till hands att anta att värderingen av de utländska gymnasiebetygen skulle kunna få en annan betydelse när dessa skulle bedömas i samma grupp som svenska betyg. Jag har förståelse för om studenter med utländska gymnasiebetyg har upplevt sig orättvist drabbade av

att de nya omräkningstabellerna kom att tillämpas med så kort varsel. Som Högskoleverket har anfört bör enskilda som avser att söka till universitet och högskolor i god tid få besked om ändringar som innebär försämringar av de meritvärden som de konkurrerar med vid urvalet. Jag förutsätter därför att Högskoleverket numera är mer uppmärksam på denna typ av frågor, till undvikande av en sådan bristande framförhållning beträffande antagningsreglerna som har uppenbarats i detta ärende. 2000/01:JO1

Högskoleverket har i sitt remissvar under rubriken Föreskrifter inför antagningen till höstterminen 1997 redovisat att verket den 29 oktober 1996 beslutade om föreskrifter om standardbehörigheter (HSVFS 1996:21) som trädde i kraft den 15 december 1996. Föreskrifterna beslutades med stöd av bemyndiganden i 8 kap. 8 § andra stycket och 9 § första stycket högskoleförordningen, i dess lydelse efter den 1 december 1996, då förordningen (1996:984) om ändring i högskoleförordningen (1993:100) trädde i kraft i fråga om bl.a. de delar som avsåg nämnda bemyndiganden. Förordningen utkom från trycket den 29 oktober 1996, dvs. samma dag som Högskoleverket fattade beslut om föreskrifterna. Högskoleverkets föreskrifter utkom från trycket den 11 november 1996. Detta innebär att Högskoleverket utfärdade föreskrifter med stöd av bemyndiganden i en förordning som ännu inte hade trätt i kraft. Föreskrifterna skulle visserligen träda i kraft först efter tidpunkten för förordningens ikraftträdande vad avser relevanta bemyndiganden. Förfarandet väcker ändå den mer allmänt principiella frågan om lämpligheten i att en myndighet meddelar föreskrifter innan den har ett formellt bemyndigande att göra det. Jag finner dock inte skäl att i detta ärende uppehålla mig närmare vid denna fråga.

Vad som i övrigt förekommit i ärendet föranleder inget uttalande från min sida.

Ärendet avslutas med den kritik, såvitt avser Högskoleverket, som ligger i det ovan anförda.

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

2000/01:JO1

(Dnr 216-1999)

Bakgrund

I november 1998 gjordes en utvärdering av en kurs på institutionen för idéhistoria vid Umeå universitet. Vid utvärderingen ombads studenterna bl.a. att gradera lärarnas insatser på en femgradig skala, där betyget 1 stod för "inte alls tillfredsställande" och betyget 5 stod för "mycket tillfredsställande". Vid genomgången av de ingivna svaren kunde konstateras att en av lärarna erhållit betyget 1 med kommentaren "verkar inte kunna något om de områden hon pratat om, onödig lärare". På de blanketter som tillhandahölls för utvärderingen fanns inte något utrymme för angivande av personuppgifter. Sådana uppgifter hade inte heller lämnats av den student som haft anmärkningar på läraren. Däremot fanns på blanketten en begäran om att ange ålder och kön samt tidigare vid universitetet avlagda poäng. Några dagar efter det att kursutvärderingen genomförts kontaktades två studenter av kursföreståndaren och examinatoren Åsa Bergenheim som ville få reda på vem som hade skrivit de negativa omdömena om läraren.

Anmälan

Bertil Janson begärde i en anmälan till JO att JO skulle granska om universitetets hantering av kursutvärderingen varit i överensstämmelse med gällande regler. Bertil Janson ifrågasatte därvid såväl lagligheten som lämpligheten i att universitetet efterforskat vem som lämnat uppgifter i kursutvärderingen, vilken hade genomförts på ett sådant sätt att studenterna med fog ingetts uppfattningen att uppgifterna lämnades anonymt.

Utredning

Anmälan remitterades till rektor för Umeå universitet för utredning och yttrande. Universitetet anförde i ett yttrande, beslutat av tf. rektor Jan-Olof Kellerth, följande.

Rektor för Umeå universitet har anmodats att inkomma med utredning och yttrande över vad som framförs i Bertil Jansons anmälan till JO. Med bifogande av redogörelse 990125 från universitetslektorn Åsa Bergenheim (*här utelämnad*) får universitetsledningen härmed anförda följande.

Allmänt om kursutvärderingar vid Umeå universitet

Kursutvärdering för kvalitetsutveckling och verksamhetsuppföljning skall göras av alla kurser vid Umeå universitet enligt ett beslut av universitetsstyrelsen 1991-06-03 (dnr 500-2146-90). Av beslutet framgår bl.a. att "utvärderingar skall göras av alla fristående kurser, linjekurser och linjeut-

bildningar inom grundutbildningen vid Umeå universitet från och med läsåret 1991/92". Vidare sägs att "kursutvärderingarna skall vara ett av flera underlag vid institutionernas och linjenämndernas planering och utveckling av utbildningar". (*Anm.* Terminologin är sedermera ändrad. Enligt 6 kap. 1 § högskoleförordningen (1993:100) skall all grundläggande utbildning bedrivas i form av kurser. Kurser får sammanföras till utbildningsprogram.)

Intentionen är att studenterna skall motiveras och uppmuntras att delta i kursutvärderingsarbetet. Kursgivande institution är ansvarig för att utvärderingar av kurser planeras, genomförs och följs upp i samarbete med studenterna. Resultaten av kursutvärderingarna skall sparas i lämplig form och finnas tillgängliga. Fakultetsnämnderna har det övergripande ansvaret för att lämpliga kursutvärderingsprogram utarbetas och genomförs, var och en inom sitt ansvarsområde. De har också att följa upp och stimulera utvecklingen av dessa kursutvärderingsprogram.

Det finns dock inga generella föreskrifter om hur kursutvärderingarna skall genomföras, och praxis varierar följaktligen mycket mellan olika institutioner och ämnesområden. Den vanligaste formen torde vara enkäter riktade till studenterna efter avslutad kurs eller genomgången program. Det bedrivs också på försök kursutvärdering som gruppintervjuer med studenter.

Det skall framhållas att det pågår ett omfattande, kontinuerligt arbete för att förbättra kvaliteten på undervisningen vid universitetet, och i detta arbete ingår också utveckling av olika former för utvärdering av utbildningen. Så till exempel har den av universitetsstyrelsen tillsatta kommittén för kvalitetsfrågor vid Umeå universitet som en av uppgifterna i sitt handlingsprogram för 1999 satt upp att, i samarbete med studentkårerna och PU-enheten, utarbeta en policyskrift om kurs- och programutvärdering. Skriften skall fungera som underlag för diskussioner om hur systemet med kursutvärderingar kan och bör utvecklas i framtiden.

Anonymt eller inte

Det råder delade meningar bland såväl lärare som studenter om huruvida kursutvärderingar skall göras anonymt eller inte. De som förordar anonymitet hävdar att det är nödvändigt för att studenterna skall våga uttrycka sin ärliga mening och inte hålla inne med eventuellt kritiska synpunkter av rädsla för repressalier från lärarnas sida i form av sämre betyg, etc.

Lärare som anser att värderingarna inte skall vara anonyma menar att dessa däriegenom förlorar i värde. Syftet med en kursutvärdering är att inhämta studenternas erfarenheter och uppfattning av uppläggning och genomförande av en kurs för att med utgångspunkt därifrån eventuellt kunna förändra och förbättra utbildningen under kommande kurser. Tonvikten skall alltså läggas på bedömning av kursen inte av lärarna som personer. Av erfarenhet vet lärarna att studenter lägger sig mera vinn om att formulera och motivera sina synpunkter, om de också förväntas uppge sina namn. – Under skydd av anonymitet händer det ibland att enstaka studenter avger onyanserade, kränkande eller plumpa kommentarer mot lärare i utvärderingsformulären, vilket inte gagnar någon.

Studenter som anser att värderingarna inte skall vara anonyma framhåller bl.a. att de är vuxna personer, som måste våga att öppet stå för sin uppfattning även när den är kritisk. – Det förtjänar att påpekas att studenter inte så sällan frivilligt undertecknar ifyllda enkätformulär med sina namn.

I den praxis som utvecklats vid universitetet är det vanligast att de förtryckta frågeformulären saknar anvisning om underskrift. Detta innebär naturligen att studenterna uppfattar sig som anonyma, om de lämnar in kursvärderingarna utan att underteckna dem, och det respekteras som regel också från institutionernas sida. Men det är inte något i lag reglerat anonymitetsskydd jämförbart med tryckfrihetsförordningens föreskrifter om

s.k. meddelarskydd för den som lämnar uppgifter och underrättelser för 2000/01:JO1 offentliggörande i tryckt skrift.

JO-anmälan

Händelseförloppet i det anmälda ärendet framgår av den till anmälan fogade dokumentationen. Såväl de berörda studenterna som Åsa Bergenheim har ingående redogjort dels för vad de själva sagt och gjort, dels för hur de uppfattat varandras åtgärder och inbördes samtal.

Bertil Jansons framställning av problemet (s. 2) måste dock tillrättläggas i ett avseende. Kursutvärdering innebär inte myndighetsutövning mot någon enskild, dvs. den innefattar inte beslut eller åtgärd, där en sak som angår någon enskild person avgörs ensidigt av universitetet som myndighet. Av den inledande redogörelsen ovan framgår att kursutvärderingar uteslutande är ett led i universitetets kvalitetsarbete. Det behöver således inte utredas "huruvida myndighetsutövningen varit opartisk och saklig i detta ärende".

Däremot är det uppenbart att en lärare vid universitetet funnit sig för-anlåten att, på grund av särskilda omständigheter, försöka utreda orsaken till att en viss kursutvärdering innefattat anmärkningsvärt negativa omdömen om en ung lärare. De fyra viktiga punkterna i Bertil Jansons skrivelse vill universitetsledningen kommentera på följande sätt.

1. Det är säkert riktigt att studenterna av alla de skäl som anges i skrivelsen haft anledning att tro att deras kursutvärderingar var anonyma. Det finns därför fog för att ifrågasätta om man från institutionens sida över huvud taget skall försöka att i efterhand ta reda på vem som skrivit vad. – Förhoppningsvis kommer det arbete som bedrivs av kommittén för kvalitetsfrågor att utmynna i riktlinjer för utformningen av kursutvärderingar. Ett förslag som redan diskuterats är att formulären skall förses med plats för namnunderskrift jämte anmärkning om att det är en frivillig uppgift.

2. Åsa Bergenheim (ÅB) är en erkänt skicklig och engagerad lärare, som själv till övervägande del fått mycket positiva omdömen i kursutvärderingar av studenter, som deltagit i hennes undervisning. Hon känner också stort ansvar för de doktorander som hon handleder. Som framgår av ÅB:s egen detaljerade redogörelse kände hon sig vid detta tillfälle särskilt oroad av den negativa kursutvärderingen, inte bara för den kritiserade doktorandens utan även för den kritiserande studentens skull. Hon övervägde olika alternativ för hantering av situationen. Efter samråd med flera av sina kolleger och i tron att hennes egen relation till studenterna på denna kurs var mycket god beslöt ÅB att under hand försöka utröna vad som föranlett de negativa omdömena om doktoranden genom att prata med de studenter som kunde antagas ha avgivit dem.

I efterhand är det lätt att konstatera att ÅB missbedömt situationen. Hon uppger själv i sin redogörelse att hon inser att hon handlat olämpligt. Universitetsledningen vill inte heller försvara hennes handlingssätt men anser att de motiv hon anfört för att förklara sitt agerande utgör förmildrande omständigheter.

3. Det förefaller av dokumentationen som om ÅB:s försök att förklara sig inför studenterna för att lugna dem snarast haft motsatt effekt, dvs. de har känt sig ännu mera oroliga. Detta tycks de dock inte på ett tillräckligt tydligt sätt ha visat vid hennes direkta kontakter med dem, och ÅB har felaktigt fått intrycket att saken var utagerad. De tycks inte heller ha litat på ÅB:s upprepade försäkringar att det inträffade inte skulle påverka hennes betygssättning av dem. Universitetsledningen finner detta beklagligt men knappast möjligt att påverka.

Sammanfattningsvis konstaterar universitetsledningen att Åsa Bergenheim själv medgivit att hon i detta ärende förfarit på ett olämpligt sätt och beklagar att berörda studenter tagit så illa vid sig. Det torde inte föreligga någon risk för att saken skall upprepas. Under hänvisning till det ovan anförda föreslår universitetsledningen därför att Bertil Jansons anmälan inte skall föranleda någon JO:s åtgärd. 2000/01:JO1

Bertil Janson kommenterade remissvaret.

JO hade tillgång till den redogörelse som lämnats av lektor Åsa Bergenheim som underlag till universitetets remissvar och en kopia av den kursutvärdering som innehöll anmärkningarna mot läraren i fråga.

I beslut den 30 maj 2000 anförde JO *André* följande.

Bedömning

Jag vill inledningsvis klargöra att uppgifter i s.k. kursutvärderingar inte omfattas av något skydd enligt sekretesslagens (1980:100) bestämmelser. För det fall någon undertecknat en kursutvärdering med sitt namn finns det alltså inte möjlighet att sekretessbelägga vem som har lämnat uppgifterna i fråga. Den som utan angivande av sitt namn lämnar uppgifter i en sådan utvärdering åtnjuter inte heller något lagstadgat skydd beträffande rätten att få vara anonym. Universitetets åtgärd att efterforska vem eller vilka som hade lämnat de aktuella uppgifterna i kursutvärderingen har således inte stått i strid med bestämmelser i lag eller annan förordning.

Som universitetet har anført i sitt remissvar innefattar en kursutvärdering inte någon åtgärd som är att anse som myndighetsutövning mot enskild. En kursutvärdering är uteslutande att anse som ett led i universitetets kvalitetsarbete. Detta innebär att universitetet har frihet att bestämma formerna för hur utvärderingen skall ske. Det står alltså universitetet eller den befattningshavare som ansvarar för utvärderingen fritt att avgöra om den skall ske med eller utan angivande av personuppgifter. Det förtjänar emellertid att påpekas att en student inte mot sin vilja kan tvingas att medverka i kursutvärderingar eller att på en sådan ange sina personuppgifter.

Som universitetet har anført i remissvaret finns det skäl som talar såväl för som emot att kursutvärderingar sker utan angivande av vem som har lämnat uppgifterna i fråga. Det finns inte anledning för mig att anlägga några synpunkter på vad som är mest lämpligt eller ändamålsenligt i det avseendet. Enligt min mening bör det emellertid från början göras klart för studenterna om uppgifterna skall lämnas anonymt eller inte. Om man väljer att låta studenterna lämna uppgifterna anonymt bör det inte komma i fråga att senare efterforska vem som har lämnat en viss uppgift.

Jag kan av det material som jag har haft tillgång till kunnat konstatera att den kursutvärdering som anmälan rör var utformad på ett sådant sätt att studenterna måste ha fått uppfattningen att deras svar var anonyma. Mot bakgrund av vad jag nyss anført anser jag att Åsa Bergenheims åtgärder för att efterforska vem som hade lämnat de negativa uppgifterna var mindre lämpliga. Detta visas också av den reaktion som hennes åtgärder framkallade hos framför allt de berörda studenterna. Jag noterar emellertid att hennes

agerande uppenbart inte haft något repressivt syfte och jag kan i och för sig 2000/01:JO1
hysa viss förståelse för de skäl som legat bakom efterforskningen.

Universitetet har anfört att en policyskrift om kurs- och programutvärdering, i samråd med bl.a. studentkårerna, skall utarbetas av en av universitetsstyrelsen tillsatt kommitté för kvalitetsfrågor. Jag förutsätter att de uttalanden jag nu har gjort beaktas i detta arbete.

Med den kritik som ligger i det anförda avslutas ärendet.

Kritik mot kommunal vuxenutbildning (komvux) bl.a. för att utan rättsligt stöd ta ut avgifter av eleverna för stenciler

(Dnr 4082-1998)

Anmälan

I en anmälan till JO anförde Sven A.S. Blomdahl klagomål mot komvux i Sundsvalls kommun varvid han bl.a. gjorde gällande att eleverna ålagts att betala en ”stencileringsavgift” om 100 kr per termin. I en komplettering till sin anmälan bifogade han ett, som det får förstås, till honom ställt meddelande med följande lydelse.

DU HAR INTE BETALT KOPIERINGSavgifTEN.

OM DU INTE BETALAR KOMMER VI INTE ATT REGISTRERA DIN ANSÖKAN FÖR VÅRTERMINEN 1999.

Utredning

Anmälan remitterades till Skolnämnden, numera Barn- och utbildningsnämnden, i Sundsvalls kommun. Nämnden anförde i sitt remissvar bl.a. följande.

Fram t.o.m. 1992 hade elever vid komvux i Sundsvall fria läromedel. Den förmånen beslutade dåvarande skolstyrelsen att ta bort när 1993 års budget fastställdes. Skolledningen på komvux beslöt då att mot en lägre avgift erbjuda eleverna läromedel i form av kopior, kompendier m.m. Tanken var att elevernas kostnader för läromedel skulle reduceras genom att skolan till självkostnadspris tillhandahåller visst material.

Stöd för detta beslut finns i skollagen 11 kap. 5 §.

Såvitt gäller läroböcker, skrivmaterial, verktyg, skyddskläder och andra därmed jämförliga hjälpmedel som varje elev har för eget bruk och behåller som sin egendom, får huvudmannen bestämma att hjälpmedel skall anskaffas av eleverna själva på egen bekostnad eller erbjudas mot avgifter som högst motsvarar huvudmannens anskaffningskostnader.

Avgiften fastställdes till:

- 50 kr per termin för elever som läser endast en kurs
- 100 kr per termin för övriga elever

För detta erbjuds eleverna

- kopior ur kurslitteraturen där endast ett fåtal sidor anses oundgängliga

- kompendier som utarbetats av lärare och ersätter delar av kurslitteraturen
- kopior ur bibliotekslitteratur, tidningar och tidskrifter utifrån elevens eget önskemål förutsatt att innehållet anknyter till studerad kurs
- i princip fri kopiering av övningsmaterial med obegränsad kopieringsrätt
- tillgång till datasalar med utskriftsmöjligheter på icke undervisningstid
- kopior av rapporter och liknande som andra elever i samma kurs producerat
- projektorfilmsark

Så gott som all kopiering utförs av skolans personal vilken också distribuerar det färdiga materialet. Systemet innebär att eleverna får tillgång till ett stort och varierat studiematerial anpassat till elevernas egna behov.

Avgiften bokförs som intäkt i komvux redovisning och uppgår till ca 225 tkr 1998.

Enligt skolnämndens uppfattning är den avgift som komvux tar ut för ovan redovisade tjänst rimlig i förhållande till det studiematerial som eleverna får. Intäkten budgeteras och bokförs på ett korrekt sätt i komvux redovisning.

Tyvärr har det under hösten 1998 gått ut ett brev till elever som inte betalat avgiften, där betalning av avgiften sägs vara en förutsättning för registrering av ansökan till nästa termin. Så är naturligtvis inte fallet och information med det innehållet kommer inte att lämnas i fortsättningen.

Sven A.S. Blomdahl bereddes tillfälle att yttra sig över remissvaret.

Vissa kompletterande upplysningar inhämtades per telefon från Barn- och utbildningskontoret i Sundsvalls kommun.

I beslut den 7 april 2000 anförde *JO André* följande.

Bedömning

Komvux är en del av det offentliga skolväsendet för vuxna. Enligt 1 kap. 10 § skollagen (1985:1100) är kommuner och landsting huvudmän för komvux. Enligt 2 kap. 1 § skollagen skall varje kommun och landsting som styrelse för sitt offentliga skolväsende utse en eller flera nämnder. För en sådan nämnd gäller vad som är föreskrivet om nämnder i kommunallagen (1991:900), KL. I 6 kap. 7 § KL stadgas bl.a. att nämnderna var och en inom sitt område skall se till att verksamheten bedrivs i enlighet med de mål och riktlinjer som fullmäktige har bestämt samt de föreskrifter som gäller för verksamheten.

Av utredningen framgår att beslut om fastställande av avgifter för vissa läromedel vid komvux i Sundsvalls kommun fattades av dåvarande skolledning, dvs. rektor i förening med studierektorer. Som rättsligt stöd för skolledningens beslut har nämnden åberopat bestämmelsen i 11 kap. 5 § andra stycket skollagen.

Utbildningen i komvux skall enligt huvudregeln i 11 kap. 5 § första stycket skollagen vara avgiftsfri för eleverna. Som skolnämnden anförts får huvudmannen emellertid enligt paragrafens andra stycke bestämma att vissa hjälpmedel som varje elev har för eget bruk och behåller som sin egendom, såsom exempelvis läroböcker och skrivmateriel, skall anskaffas av eleverna själva på egen bekostnad eller erbjudas mot avgifter som högst motsvarar huvudmannens anskaffningskostnader. Denna bestämmelse, som i viss mån inne-

bar utökade möjligheter för kommunerna att ta ut ersättning för kostnader av eleverna, infördes i skollagen genom en lagändring år 1991 (prop. 1990/91:85). 2000/01:JO1

Enligt bestämmelsen i 11 kap. 5 § andra stycket skollagen får alltså *huvudmannen* fatta beslut om avgifter för vissa hjälpmedel. Som ovan anförts är det kommunen eller landstinget som är huvudman för komvux.

Enligt den grundläggande uppgiftsfördelningen inom en kommun eller ett landsting har fullmäktige beslutanderätten i allmänhet. Principen kommer till uttryck i 3 kap. 9 § KL. I paragrafens första stycke föreskrivs att fullmäktige beslutar i ärenden av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt för kommunen eller landstinget. I andra stycket anges att fullmäktige också beslutar i andra frågor som anges i kommunallagen eller i andra författningar. I lagtexten ges också en exemplifierande uppräknings av vilka slags ärenden som åsyftas i första stycket. I punkten 2 anges att fullmäktige skall besluta om ”*budget, skatt och andra viktiga ekonomiska frågor*”. Av lagens förarbeten framgår att beslut om avgifter generellt sett hör till sådana viktiga ekonomiska frågor (jfr prop. 1990/91:117 s. 49 och s. 158 f.). Enligt 3 kap. 10 § KL får fullmäktige delegera viss beslutanderätt till en nämnd. De ärendegrupper som anges i 9 § första stycket faller dock utanför möjligheten att delegera. Av förarbetena framgår att lagstiftarens intentioner emellertid inte varit att fullmäktige måste avgöra avgiftsättningen i varje enskilt fall. Om fullmäktige har antagit riktlinjer för avgiftsuttagen bör det vara möjligt att delegera till en nämnd att bestämma avgiften. Utanför gruppen ”viktiga ekonomiska frågor” kan också falla avgiftsuttag som inte har någon direkt betydelse för kommunalekonomin i stort (jfr prop. 1990/91:117 s. 158 f. och bet. 1990/91:KU38 s. 38 f.). Det kan tilläggas att även nämnderna enligt 6 kap. 33 § KL har viss möjlighet att, med de begränsningar som följer av 6 kap. 34 § KL, delegera sin beslutanderätt.

Av utredningen i ärendet framgår att eleverna vid komvux i Sundsvalls kommun sedan 1993, enligt skolledningens beslut, har betalat avgifter för läromedel. Som har framgått av det ovan anförda kan ett sådant beslut inte fattas av skolledningen. Den brist som i detta fall har förevarit i formellt hänseende innebär att det har saknats lagligt stöd för komvux uttag av avgifterna. Jag förutsätter att nuvarande barn- och utbildningsnämnden omgående vidtar erforderliga åtgärder avseende dessa avgifter.

Avslutningsvis är det naturligtvis oacceptabelt att komvux meddelar en elev att dennes ansökan för kommande termin inte kommer att registreras om kopieringsavgiften inte betalas. Ett sådant meddelande tyder på en grav missuppfattning av skollagens bestämmelser om det offentliga skolväsendet för vuxna. I detta sammanhang bör också understrykas att bestämmelsen i 11 kap. 5 § skollagen inte ger huvudmannen rätt att *älägga* eleverna att köpa läromedel hos huvudmannen. Bestämmelsen ger bara huvudmannen rätt att mot en avgift *erbjuda* eleverna vissa hjälpmedel. Eleverna skall alltid ha frihet att anskaffa behövlig materiel på annat håll (jfr Tersmeden-Werner, ”Skollagstiftningens grunder”, s. 230).

Med den allvarliga kritik som uttalats avslutas ärendet.

Kritik mot barn- och grundskolenämnd för underlåtenhet att individuellt pröva en elevs rätt till fortsatt skolskjuts m.m.

2000/01:JO1

(Dnr 4295-1998)

Bakgrund

Gösta och Eva S:s son Isac började höstterminen 1995 i Byske förskola. Året därpå började han i årskurs 1 i Byske skola. Enligt de upptagningsområden som då gällde för skolorna i Skellefteå kommun skulle Isac egentligen ha placerats i en annan skola, nämligen Åbyns skola. Isac erhöll kostnadsfri skolskjuts under årskurs 1 och 2. Från och med höstterminen 1998 har Isac inte erhållit kostnadsfri skolskjuts.

Anmälan

Gösta och Eva S. har i en anmälan till JO begärt att JO skall granska hur Barn- och grundskolenämnden i Skellefteå kommun handlagt ärendet rörande deras sons skolskjuts. De har därvid bl.a. gjort gällande att deras son särbehandlats genom att han inte erhållit kostnadsfri skolskjuts.

Utredning

Anmälan remitterades till Barn- och grundskolenämnden i Skellefteå kommun. Nämnden överlämnade som sitt remissvar ett av barn- och grundskolechefen Stellan Berglund upprättat yttrande, vari anfördes bl.a. följande (*bilagorna ej redovisade, JO:s anm.*).

Ärendet har sin bakgrund i det regelsystem för skolskjutsar som beslutats och tillämpas i Skellefteå kommun. I dessa regler (se bif broschyr) anges bl a att ”. . . elev som väljer annan skola än upptagningsskolan är ej berättigad till kostnadsfri skolskjuts.”

När makarna S. 1995 valde att placera Isac i Byske förskola var föräldrarna enligt dåvarande arbetsledning i såväl Åbyn – där upptagningsskolan för Vitsjön är belägen – som Byske informerade om regelsystemet för skolskjutsar och att de *ej* var berättigade till kostnadsfri skolskjuts till Byske skola fr o m årskurs 1. Makarna S. vidhöll trots dessa förbehåll sitt val.

Under Isacs två första skolår i Byske har rektor i Byske, skolskjutsansvarig handläggare samt distriktschef för norra distriktet beviljat undantag från ovanstående grundregel och medgett fri skolskjuts. Enligt deras bedömning var detta möjligt genom att Isacs vistelsetider möjliggjorde samordning med redan befintlig skolskjuts samt att skolskjutsbehovet *ej* avsåg hela skolveckan.

Händelsen 1998-04-06 när Isac fick motta krav på betalning från busschaufför berodde på att makarna S. *ej* informerat skolskjutsansvarig eller skolan om att Isacs vistelsetider förändrats genom uppsägningen av fritidsplatsen.

1998-05-19 beslutade distriktschef för norra distriktet att skolskjuts med linjetur beviljades för återstoden av läsåret 1997/98 samt att resa mellan Vitsjön och Tåme ombesörjes av föräldrar. Därmed fastställdes även formellt att föräldrarna – *i enlighet med gällande skolskjutsregler – ej var berättigade till kostnadsfri skolskjuts fr o m höstterminen 1998.*

2000/01:JO1

Eva S. har vid höstterminens början vid kontakter med barn- och grundskolekontoret ånyo informerats om att introduktionen och inskrivningen vid Byskeskolan (p 4, 5 och 6 i skrivelsen /*härmed avses anmälan till JO; JO:s anm/*) ej innebär att rätt till skolskjuts inträder. Däremot har föräldrarna liksom tidigare rätt att välja skola med tidigare angivna förbehåll kring skolskjutsarna.

Undertecknad informerade Eva S. 1998-08-19 (p 7) om de regler som gäller för skolskjutsar. Dessa regler innebär bl a att ca 150 elever vid tre friskolor i Skellefteå kommun ej erhåller kostnadsfri skolskjuts liksom ytterligare ett antal elever. I samband med denna information bad undertecknad Eva S. kontakta ansvarig handläggare/samordnare för skolskjutsar för närmare information p g a att formellt beslutsunderlag i form av individuella beslut för varje elev inte föreligger. För de berörda friskolorna har istället motsvarande principbeslut fastställts.

Vid nytt möte med Eva S. 1998-08-25 samt efterföljande telefonkontakter redovisade undertecknad att en förändring av rätten till kostnadsfri skolskjuts för Isac förutsatte att makarna S. ansökte om förändrat upptagningsområde för barnen i Vitsjön (p 10, 11) samt att denna ansökan prövades av barn- och grundskolenämnden.

1998-09-07 inkom denna ansökan och 1998-09-15 beslutade barn- och grundskolenämndens arbetsutskott att uppdra till barn- och grundskolekontoret att utreda konsekvenserna av ett nytt upptagningsområde för barnen i Vitsjön.

Denna utredning inleddes med underlagsinhämtning i form av elevprognoser, skolskjutsturer, m m. samt inbjudan till träff med föräldrar i Tåme och Vitsjön 1998-10-29.

Eftersom det geografiska upptagningsområdet för Åbynskolans omfattar både Tåme och Vitsjön samt att motsvarande önskemål angående undantag från nuvarande skolskjutsprinciper föreligger från föräldrar i Tåme bedömde barn- och grundskolekontoret att en gemensam föräldrträff var både lämplig och önskvärd i syfte att belysa helhetssituationen för berörda föräldrar.

De synpunkter som framfördes från föräldrarna tillsammans med övrigt utredningsunderlag håller f n på att sammanställas och beredas för ett politiskt beslut i barn- och grundskolenämnden. Eftersom frågan är principiellt viktig och på sikt av stor ekonomisk betydelse med hänvisning till att ett förändrat upptagningsområde för Vitsjön och/eller Tåme påverkar den långsiktiga överlevnaden för glesbygdsskolan i Åbyn.

Eventuella förändringar av nuvarande skolskjutsregler får på motsvarande sätt betydande principiella och ekonomiska konsekvenser.

Beslut i ärendet kommer preliminärt att ske under början av år 1999.

Sammanfattande bedömning

Barn- och grundskolekontoret bedömer att ärendet hanterats formellt korrekt och utan onödig tidsutdräkt vad avser de olika beslut som tagits.

Barn- och grundskolekontorets berörda handläggare har vid möten och samtal med makarna S. bemödat sig om att förklara innebörden av olika beslut och motiven för dessa.

Själva handläggningen av den formella hanteringen har – enligt barn- och grundskolekontorets bedömning – inte inneburit att Isac S. utsatts för kränkande särbehandling.

Gösta och Eva S. kommenterade remissvaret. De anförde därvid bl.a. att de inte erhållit någon information av kommunen om konsekvenserna av att de lät Isac börja i Byske skola.

I beslut den 13 januari 2000 anförde *JO André* följande.

Bedömning

2000/01:JO1

Rättslig reglering

I 4 kap. 7 § första stycket skollagen (1985:1100) föreskrivs att hemkommunen är skyldig att sörja för att det för eleverna i grundskolan anordnas kostnadsfri skolskjuts, om sådan behövs med hänsyn till färdvägens längd, trafikförhållandena, funktionshinder hos en elev eller någon annan särskild omständighet.

Någon ovillkorlig rätt till skolskjuts föreligger således inte utan bestämelsen lämnar visst utrymme för kommunen att själv bedöma om behov av skolskjuts skall anses föreligga.

Skyldigheten att anordna skolskjuts omfattar inte heller elever som väljer att gå i en annan grundskola än den som kommunen annars skulle ha placerat dem i, 4 kap. 7 § tredje stycket första punkten skollagen. Bakgrunden till denna begränsning är att föräldrars och elevers val av skola inte skall leda till oacceptabelt höga kostnader för kommunerna (prop. 1992/93:14 s. 6 f.). I det lagstiftningsarbete som föregick införandet av nämnda begränsning poängterades emellertid att kommunerna måste göra klart för föräldrarna var barnen kommer att placeras om några särskilda önskemål inte uttalas. Utan sådana klara besked kan ju föräldrarna inte bedöma effekten av ett visst val. Föräldrarna bör enligt min mening också tydligt informeras om att eleven inte har rätt till skolskjuts om de väljer en annan skola. Det har i det här sammanhanget i och för sig inte någon betydelse om den valda skolan ligger på ungefär samma avstånd från hemmet som den skola som eleven annars skulle ha placerats i.

Skolskjutsningen är ett ansvar för den nämnd inom kommunen som är styrelse för grundskolan. Det är denna nämnd som skall ta ställning till hur skolskjutsningen i stort skall anordnas och till framställningar om att en viss elev skall ha rätt till skolskjuts. Denna beslutanderätt kan enligt vanliga kommunalrättsliga principer delegeras till t.ex. rektor eller någon tjänsteman på skolkansliet. Hur skolskjutsningen i stort skall vara anordnad kan också vara avhandlat i kommunens skolplan, som fastställs av kommunfullmäktige. Det bör i sammanhanget också påpekas att beslut om skolskjuts i vissa fall är att se som en ren verkställighet av ett övergripande skolskjutsbeslut. Så är fallet när det är helt klart att vissa elever skall ha skolskjuts enligt de regler som nämnden beslutat om eller som framgår av skolplanen. Om ett skolskjutsärende däremot kräver en mer självständig bedömning av omständigheterna i det enskilda fallet måste beslutet fattas av nämnden eller någon som beslutanderätten är delegerad till.

Ett beslut rörande anordnande av kostnadsfri skolskjuts kan, utom när fråga är om rena verkställighetsbeslut, bli föremål för prövning av allmän förvaltningsdomstol i enlighet med kommunallagens (1991:900) regler om laglighetsprövning (RÅ 1994 ref. 84).

Synpunkter på hanteringen av Isacs begäran om att erhålla kostnadsfri skolskjuts 2000/01:JO1

Inledningsvis vill jag framhålla att sakfrågan – bedömningen av om Isac är berättigad att erhålla kostnadsfri skolskjuts – inte är en fråga som prövas av JO.

Det är i stället skolledningens hantering av ärendet i formellt avseende som är föremål för min granskning.

Det kan konstateras att den skola som Isac går i, nämligen Byske skola, är en annan skola än den som han skulle ha placerats i om inte Gösta och Eva S. hade framfört särskilda önskemål om skolplaceringen. Det kan också konstateras att enligt Skellefteå kommuns egna föreskrifter är elev som väljer annan skola än upptagningsskolan inte berättigad till kostnadsfri skolskjuts.

Som ovan uttalats är kommunen skyldig att i vissa fall göra en individuell prövning av en elevs rätt till skolskjuts. Mot bakgrund av särskilt det förhållandet att Isac erhållit kostnadsfri skolskjuts under sina två första skolår, måste bedömningen av om skolskjuts även fortsättningsvis skulle tillhanda hållas honom kostnadsfritt vara av det slaget att det ankommit på nämnden eller den som nämnden delegerat ansvaret till att fatta beslut i frågan. De kontakter som Eva S. hade med skolledningen vid höstterminens början 1998 kan inte heller tolkas på annat sätt än att de måste anses ha innefattat en begäran om en individuell prövning av Isacs rätt till kostnadsfri skolskjuts.

Av den företagna utredningen kan inte utläsas att det har gjorts någon sådan prövning. I stället synes skolledningen i diskussionerna med Eva S. ha hänvisat till ett principbeslut om att bl.a. 150 elever vid friskolor inom kommunen inte är berättigade till fri skolskjuts. Vidare har i remissvaret hänvisats till att skolledningen genom ett beslut den 19 maj 1998, som enligt sin ordalydelse endast behandlade Isacs rätt till skolskjuts för resterande del av vårterminen 1998, även formellt fastställde att han från och med höstterminen 1998 inte längre var berättigad till den förmånen. Enligt min mening kan nämnda beslut inte tolkas på det sätt som skolledningen gjort och beslutet kan rimligen inte ha någon inverkan på annan tidsperiod än vad det till sin ordalydelse omfattar, nämligen vårterminen 1998.

De åtgärder som har vidtagits kan således inte anses ha uppfyllt kraven på en individuell prövning av Isacs rätt till kostnadsfri skolskjuts. Följaktligen har skolledningen brutit i sin skyldighet att meddela ett formellt beslut i frågan, vilket har inneburit att Eva och Gösta S. inte getts möjlighet att till allmän förvaltningsdomstol överklaga kommunens ställningstagande för laglighetsprövning. Jag anser det befogat att kritisera nämnden för denna brist i handläggningen och jag förutsätter att nämnden omgående ser över sina rutiner i påtalat avseende.

Övrigt

Som tidigare uttalats måste kommunen upplysa berörda föräldrar om konsekvenserna av att man väljer en annan skola än den skola som barnet normalt skulle ha placerats i. Denna information måste självfallet lämnas i god tid innan föräldrarna gör sitt val av skola. I de fall sexårsverksamheten är integrerad i de enskilda skolornas verksamhet faller det sig enligt min

mening naturligt att information lämnas redan när dessa placeringar är aktuella. 2000/01:JO1

I ärendet föreligger det skilda uppfattningar om vilken information som Gösta och Eva S. lämnats beträffande konsekvenserna av att de lät Isac börja i sexårsverksamheten i Byske skola. Jag finner inte anledning till antagande att ytterligare utredningsåtgärder kan bringa mer klarhet i frågan. Jag vill dock erinra om vikten av att information ges i fråga om såväl vilka upptagningsområden som gäller för kommunens olika skolor som konsekvenserna av att föräldrar väljer en annan skola än upptagningsskolan.

Vad Eva och Gösta S. anfört i övrigt föranleder inte något ytterligare uttalande från min sida.

Med den kritik som ligger i det anförda avslutas ärendet.

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 ungdomsnämnd för bl.a. dröjsmål med att fatta beslut i ärendet

(Dnr 2062-1999)

Efter utredning uttalade *stf. JO Norell Söderblom* i beslut den 17 mars 2000 följande.

Rättsliga utgångspunkter

Sedan den 1 januari 1998 regleras frågor om barnomsorg (förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg) i skollagen (1985:1100). I 2 a kap. 6 § skollagen anges att förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg skall tillhandahållas i den omfattning det behövs med hänsyn till föräldrarnas förvärvsarbete eller studier eller barnets eget behov. Av 2 a kap. 7 § följer som huvudregel att kommunen utan oskäligt dröjsmål skall erbjuda plats inom förskoleverksamheten eller skolbarnsomsorgen när vårdnadshavaren har anmält behov av sådan plats.

I 2 a kap. 11 § skollagen anges att vissa av förvaltningslagens (1986:223) bestämmelser skall tillämpas när det gäller handläggningen av ärenden som rör förskoleverksamhet eller skolbarnsomsorg och det är fråga om myndighetsutövning mot någon enskild. Detta gäller bl.a. förvaltningslagens regler om kommunikation (16 och 17 §§) och motivering av beslut (20 §).

I ärendet aktualiseras även kommunallagens bestämmelser om delegation och överklagande hos allmän förvaltningsdomstol för laglighetsprövning. Mot bakgrund av vad som har kommit fram om kommunens handläggning i förevarande fall finner jag skäl att närmare gå igenom dessa bestämmelser.

Bestämmelserna om delegation finns i 6 kap. 33–38 §§ kommunallagen (1991:900). Enligt 6 kap. 33 § första stycket får en nämnd uppdra åt ett utskott, åt en ledamot eller ersättare eller åt en anställd i kommunen att besluta på nämndens vägnar i ett visst ärende eller en grupp av ärenden, dock med vissa i kapitlet närmare angivna undantag som inte är av intresse här. I

6 kap. 35 § kommunallagen stadgas att beslut som har fattats med stöd av uppdrag enligt 33 § skall anmälas till nämnden, som själv bestämmer i vilken ordning detta skall ske. 2000/01:JO1

Enligt 10 kap. 1 och 2 §§ kommunallagen har varje medlem i en kommun rätt att få lagligheten av beslut fattade av en kommunal nämnd prövade genom att överklaga dem hos länsrätten för laglighetsprövning, dock med undantag för beslut av rent förberedande eller rent verkställande art. Ett sådant överklagande skall, enligt 10 kap. 6 § kommunallagen, ha inkommit till länsrätten inom tre veckor från den dag då det tillkännagavs på kommunens anslagstavla att protokollet över beslutet justerats. Detta innebär i de fall beslut har fattats efter delegation att tidsfristen för överklagande beror på om över besluten förts särskilt protokoll som har justerats och anslagits. Något krav på att så skall ske föreligger emellertid inte. I annat fall utgår tiden för överklagande från den dag då anslag skedde om justering av protokollet från det sammanträde vid vilket beslutet anmäldes hos nämnden. Av det sagda följer att delegationsbeslutet alltid måste vara formaliserat och att det av nämndens protokoll eller en bilaga till det skall framgå att delegationsbeslutet har anmälts till nämnden.

Det är emellertid inte alla tjänstemännens åtgärder som kan anses utgöra beslut i kommunallagens mening. Det finns ett visst utrymme mellan sådana beslut och åtgärder av rent förberedande eller rent verkställande art. Under förutsättning att det finns klara målsättningar för verksamheten är det, enligt förarbetena till kommunallagen, rimligt att hänföra många vardagliga åtgärder till ren verkställighet, även om åtgärder innefattar ett visst mått av självständigt ställningstagande (prop. 1990/91:117 s. 204). Dyliga åtgärder vidtas inte med stöd av delegation och behöver följaktligen inte heller anmälas till nämnden. Det saknas också möjlighet att överklaga sådana beslut för laglighetsprövning (10 kap. 2 § 2 kommunallagen).

Bedömning

Inledningsvis vill jag upplysa om att JO inte kan 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. Jag finner inte skäl att i förevarande fall göra något undantag från det sagda och kommer följaktligen inte att uttala mig om kommunens bedömning av i vilken omfattning barnomsorg skall ordnas för sökandens (P.S.) döttrar.

När det gäller det som P.S. har tagit upp angående områdeschefen Gun Säfkvists agerande står ord mot ord. Det är inte sannolikt att vidare utredningsåtgärder skulle bringa någon ytterligare klarhet i frågan. Jag finner det därför inte meningsfullt att driva utredningen vidare i denna del.

Däremot finns det anledning att beröra vissa delar av handläggningen i övrigt.

Av P.S. skrivelser i ärendet framgår att han inte kände till att kommunens förskoleverksamhet bedrivs i en beställar- och utförarorganisation. Självfallet måste kommunen även i en sådan organisation ta hand om frågor från

2000/01:JO1

kommunmedborgarna på ett entydigt och konsekvent sätt, oavsett om den enskilde har vänt sig till "beställaren" eller "utföraren". I förevarande fall tog P.S. vid ett möte den 31 mars 1999 upp frågor om nattomsorg och skjuts mellan familjedaghemmet och skolan. Som framgår av det som har redovisats ovan har kommunen därefter lämnat besked som varit motsägelsefulla och självfallet förvirrande för P.S.

En huvudfråga i ärendet är huruvida det som togs upp den 31 mars 1999 skulle uppfattas som en ansökan eller om det endast var information som efterfrågades.

Det är viktigt för den enskildes rättssäkerhet att det står klart för en myndighet om den enskilde vid en kontakt med myndigheten endast efterfrågar upplysningar om gällande regler eller om han eller hon avser att göra en ansökan. En ansökan skall ju alltid föranleda ett beslut. Om det inte är helt klarlagt att den enskilde önskar endast upplysningar bör myndigheten i första hand ta kontakt med den enskilde för att efterhöra vad som avses. Vid kvarstående oklarhet bör hans begäran, enligt min mening, alltid uppfattas som en ansökan och föranleda ett beslut.

I förevarande fall hade kommunens "beställare" (barn- och ungdomsnämnden) och "utförare" (Järfälla förskolor och grundskolor) olika uppfattningar om hur man skulle se på det som P.S. hade tagit upp. Redan av denna omständighet drar jag den slutsatsen att det var oklart vad P.S. avsåg med sina frågor vid mötet den 31 mars 1999. Kontakt borde därför ha tagits med P.S. för klargörande av vad han avsåg. I avsaknad av sådan kontakt, och mot bakgrund av innehållet i Elisabet Stålhanes skrivelse den 9 april 1999, t.ex. "fr o m höstterminen beviljas ej skjuts mellan familjedaghemmet och skolan", borde oklarheten ha lett till att P.S. frågor vid mötet den 31 mars redan från början hade uppfattats som en ansökan om barnomsorg utöver gällande riktlinjer. Hans ansökan borde följaktligen ha föranlett ett beslut i enlighet med gällande delegationsordning på det sätt som slutligen också blev fallet.

När det gäller informationen i skrivelsen den 20 april 1999 ger denna intrycket av att det skulle vara möjligt att anföra s.k. förvaltningsbesvär mot ett beslut som rör omfattningen av förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg, dvs. att det föreligger en möjlighet att få en ansökan överprövad i sak. Så är emellertid inte fallet, utan den enda möjlighet som står till buds är en prövning av beslutets laglighet på det sätt som har nämnts ovan. Även beslutet den 7 juli 1999 ger intrycket av att kunna överklagas genom s.k. förvaltningsbesvär. Om en myndighet i ett beslut avser att underrätta om att ett beslut kan överklagas i den ordning som stadgas i 10 kap. kommunallagen (vilket inte är ett krav) bör det tydligt anges att det är fråga om endast en möjlighet att få beslutets laglighet prövad.

Vidare ifrågasätter jag riktigheten av att skicka en handling rubricerad som ett överklagande till Skolverket. Det ankommer inte på kommunen att ta ställning om det är möjligt att överklaga ett beslut eller en åtgärd som kommunen har vidtagit. Om det är fråga om ett överklagande som är ställt till länsrätten eller liknande har kommunen i ärenden av förevarande slag endast att översända skrivelsen till länsrätten för bedömning. Eftersom överklagandet inte synes ha adresserats till länsrätten borde kommunen

åtminstone ha tagit kontakt med P.S. för att utröna vad han avsåg med sin skrivelse. Det är ju t.ex. inte ovanligt att en begäran om omprövning felaktigt rubriceras som "överklagande". Slutsatsen blir följaktligen att det var felaktigt att översända skrivelsen till Skolverket, utan att dessförinnan efterhöra med P.S. vad han hade avsett med sin skrivelse. Vid tveksamheter bör ett "överklagande" alltid översändas till länsrätten. 2000/01:JO1

Som framgår av det anförda är jag kritisk mot kommunens handläggning. Det är högst otillfredsställande att P.S. har fått så olika besked angående handläggningen av hans begäran. Oklarheterna har också inneburit att det har tagit onödigt lång tid innan P.S. erhöll något formellt beslut i sakfrågan. Jag förutsätter att den genomgång av gällande lagstiftning som har aviserats i Lars Renströms yttrande redan har skett och att barn- och ungdomsnämnden även framdeles bevakar att handläggningen sker i enlighet med gällande lagstiftning.

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

Ärendet avslutas.

Kritik mot socialförvaltning och grundskola för bristande åtgärder vad gäller skolelevs fullgörande av skolplikt

(Dnr 1530-1999 och 3204-1999)

I Anmälan mot socialförvaltningen i Eskilstuna kommun

Anmälan

I en anmälan till JO framförde Leendert Janson klagomål mot socialförvaltningen i Eskilstuna kommun. Klagomålen avsåg bristande åtgärder för att förmå skolpliktiga elever att fullgöra sin skolgång. Leendert Janson nämnde två sådana elever som exempel, av honom benämnda "X" och "Y". Beträffande den ena eleven, X, anförde Leendert Janson följande.

Som klassföreståndare/mentor i årskurs 9 har jag enligt klasslistan en elev X, som sedan september 1996 inte visat sig på några lektioner. Ärendet anmäldes till Socialtjänsten i Skiftinge i ett tidigt stadium. Ändå tilläts flickan skolka från skolan. Hon är ständigt i eller i närheten av skolan och har lyckats dra med sig ytterligare ett antal elever från lektionerna. Flickan står nu helt utan utbildning och kommer i bästa fall att tas om hand av gymnasieskolans individuella program.

Utredning

Inledningsvis inhämtades per telefon upplysningar från socialförvaltningen i Eskilstuna kommun och Länsstyrelsen i Södermanlands län. Därefter tog JO del av handlingarna i Länsstyrelsens i Södermanlands län ärende med diarienummer 502-9374-1997 angående Socialnämndens i Eskilstuna kommun handläggning såvitt avsåg Y. Länsstyrelsens granskning avsåg bl.a. den huvudfråga som Leendert Janson hade tagit upp angående Y, nämligen

nämndens planering och åtgärder i samband med att en familjehemsplacering upphörde. 2000/01:JO1

Socialnämnden i Eskilstuna kommun anmodades att inkomma med utredning och yttrande över vad som framfördes rörande X i Leendert Jansons anmälan till JO. Socialnämnden beslutade att anta en skrivelse från socialförvaltningen som sitt eget remissvar. I socialförvaltningens skrivelse anfördes huvudsakligen följande.

1:e socialsekreterare och den som varit handläggare i det aktuella ärendet på samverkansdistrikt Kafjärden-Skiftinge har lämnat ett yttrande.

I yttrandet framkommer att i det nära samarbetet mellan skola och socialförvaltning kan gränsen för förebyggande arbete och när en anmälan görs bli otydlig. I detta fall har detta blivit tydligt och kommer att ligga till grund för fortsatta diskussioner mellan barn- och utbildningsförvaltningen och socialförvaltningen.

Förste socialsekreteraren Pia Andersson anförde följande i det nämnda yttrandet.

Socialnämnden har utrett ärendet genom att inhämta sakuppgifter från handläggare samt kontroll av dokumentation i ärendet.

Sammanfattning av ärendet och vad som gjorts i ärendet från handläggares sida

Socialsekreterare/handläggare Viveka Boström har haft kontakt med familjen sedan januari -96 då en äldre syster hade problem i skolan. Viveka Boström uppger att situationen varit följande.

Då socialsekreterare Viveka Boström fick kontakt med familjen -96, gick X på mellanstadiet och det gick mycket bra för henne i skolan. Hon såg fram emot att börja högstadiet. Hon fick samma klassföreståndare som systemen haft. Under årskurs 7 började X skolka från lektionerna i skolan. Detta föranledde att skolan tog kontakt med socialsekreterare och påtalade oro för X. Socialsekreterare Viveka Boström hade en serie samtal med familjen och skolan med start under årskurs 8. Under årskurs 8 hade Viveka Boström ca 5 samtal där både skolan och hemmet fanns med. Viveka hade även enskilda samtal med X samt samtal med X och modern tillsammans. Under sommarlovet mellan årskurserna 8 och 9 var kontakten som tätast då oro fanns för att X umgicks med personer som drack alkohol och själv drack alkohol. Socialsekreterare Viveka Boström arbetade då för att stötta modern i att ha rimliga samt konsekventa regler för X. X slutade med umgänget och drickandet och kontakten mellan modern och X föreföll vara bra. X uttalade att hon ville komma i gång i skolan men hon tyckte det var svårt eftersom det gått så lång tid.

Skolan gav under årskurs 9 upp sina försök att få X till skolan och hon vistades över huvud taget inte i skolan sista terminen och skolan hörde inte av sig till modern. Socialsekreteraren har fortfarande kontakt med modern i syfte att följa upp X samt med anledning av insatser gällande X äldre syster. I dag har X en vilja att börja individuellt program på gymnasiet eftersom det blev tråkigt att vara hemma från skolan så lång tid. Socialsekreteraren bedömer att det inte finns några hinder för X att skaffa sig en utbildning då hon inte har inlärningssvårigheter och inte heller andra problem som begränsar hennes möjligheter.

Insatserna kring X finns inte dokumenterade. Det finns heller inte någon form av anmälan dokumenterad. Socialsekreterarens bedömning var då detta

inträffade att hennes arbete skedde i förebyggande syfte och utanför ramen 2000/01:JO1 för handläggning/myndighetsutövning.

Bedömning

Min bedömning är att en utredning enligt 50 § SoL borde inletts för att utreda X situation och hur hennes behov av hjälp skulle kunna tillgodoses då det stod klart för socialsekreteraren att skolkandet var omfattande och att det dessutom fanns problem på fritiden. En råd- och stödinsats enligt § 6 SoL borde ha inletts för moderns del med målsättning att stödja modern i hennes föräldraroll.

Socialsekreteraren har inte underlåtit att agera i ärendet och har funnits aktivt med för att stödja både modern och skolan i deras ansträngningar att få X tillbaka till skolan samt X själv genom individuella samtal.

Socialsekreteraren har fortfarande kontakt med familjen och gör bedömningen att X i dag inte far illa och har möjligheter att ta igen det hon förlorat under högstadiet. Det som kan kritiseras är att insatserna inte dokumenterats.

I detta ärende vill jag tillägga att i samarbetet med skolan kan det ibland vara svårt att dra gränserna för när man som socialsekreterare arbetar förebyggande och när man måste gå in som myndighetsperson. Det kan finnas många skäl till att välja att inte gå in som myndighetsperson i arbetet i skolan, man kan vara rädd om rollen att inte vara en hotfull person för att få större möjligheter att komma in tidigt i barns liv. Efterfrågan på vårt engagemang i skolan har ökat på senare år, vilket vi välkomnat då vi alltid önskar brett samarbete med verksamheter där barn finns. Men det finns också svårigheter med samarbetet, vilket jag tror kan få konsekvenser som just i detta fall.

Ett ännu bättre och tydligare samarbete mellan oss skulle gynna barn och ungdom samt bådas våra verksamheter. Ett mycket stort problem är den stora andel ungdomar som går ut ur årskurs 9 utan fullgjord skolplikt i Eskilstuna.

Framtida mål med samarbete skola-socialtjänst samt vidtagna åtgärder

Ett samarbete mellan skolorna i Kafjärden-Skiftinge och socialförvaltningen i området har funnits länge och i flera former. Under ett par år har arbetet med skolan inte kunnat prioriteras i samband med omorganisation. Under hösten -98 har dock nya initiativ till samarbete tagits och nu finns en fungerande plan för hur samarbete sker i form av arbetstid som förläggs på skolan 1 gång/månad för socialsekreterarna i gruppen. Samarbetet utvärderas nu kontinuerligt och en plan för hur våra rutiner skall fungera vid överlämnande av anmälningar, hur samarbetet skall ske och på vilka grunder skall utarbetas av oss gemensamt till hösten. Som utgångspunkt kan vi använda detta exempel för att alla lära oss någonting av det som hänt för att kunna undvika liknande fall i framtiden. Samtal kommer att hållas även på hög chefsnivå för att diskutera barn- och utbildningsförvaltningens och socialförvaltningens fortsatta samarbete. Kontakter har redan tagits kring detta.

Vad gäller kommunens insatser för utbildning i dokumentation kan nämnas att stora insatser gjorts under 98/99.

JO tog därefter del av Länsstyrelsens i Södermanlands län beslut den 16 september 1999 avseende Y (länsstyrelsens ärende med diarienummer 502-9374-1997).

II På JO:s initiativ upptaget ärende mot grundskolan Skiftingehus i Eskilstuna kommun 2000/01:JO1

Initiativet

I en promemoria som upprättades på JO-expeditionen anfördes huvudsakligen följande.

I en anmälan till JO framfördes klagomål mot socialförvaltningens i Eskilstuna kommun åtgärder för att förmå skolpliktiga elever att fullgöra sin skolgång (JO:s dnr 1530-1999). Två skolpliktiga elever nämndes som exempel. Anmälan remitterades till Socialnämnden i Eskilstuna kommun för utredning och yttrande angående vad som framfördes i anmälan om en av eleverna. Socialnämndens remissvar har inkommit till JO-expeditionen.

Med anledning av det som har framkommit i ärendet angående den elev som i anmälan benämns som "X", bör barn- och utbildningsnämnden i Eskilstuna kommun inkomma med utredning och yttrande angående de åtgärder som skolan vidtog för att se till att "X" fullgjorde sin skolgång.

Utredning

Barn- och utbildningsnämnden i Eskilstuna kommun anmodades att inkomma med utredning och yttrande enligt den upprättade promemorian.

Barn- och utbildningsnämnden beslutade att anta en tjänstemannaskrivelse, upprättad av rektor Violet Hägglund, som sitt eget remissvar. Till nämndens beslut hade fogats ett yttrande från barn- och utbildningsförvaltningen. Förvaltningen anförde därvid bl.a. följande.

Violet Hägglund, rektor vid Skiftingehus grundskola, har redogjort för skolans åtgärder i bifogad skrivelse (se nedan, JO:s anm.). Av skrivelsen framgår att skolan under hela tiden under åk 8 och 9 hade kontakt med X, förälder och socialtjänsten. Olika lösningar prövades i samverkan med samtliga berörda parter. Ansträngningar gjordes också hela tiden att hitta personer som X hade förtroende för. Trots detta fullgjorde X ej sin skolgång i grundskolan.

Enligt den utredning som barn- och utbildningsnämnden gjort genom Margareta Forsberg och rektor Violet Hägglund har skolan aktivt arbetat med att få X till skolan igen. Det aktuella ärendet visar att samtal och samverkan mellan barn- och utbildningsförvaltningen och Socialförvaltningen måste fortsätta och att gränsdragningen mellan de olika förvaltningarna tydliggörs.

Violet Hägglund anförde följande i sin skrivelse.

Eleven X hade, speciellt under åk 8 och 9, problem med att gå på lektioner. Eleven skolkade, periodvis sporadiskt eller helt från lektioner. X fanns dock ofta i skolans korridorer, uppehållsrum, eller i skolans närhet. Under hösten i åk 8 arbetade därför kamrattstödjare, klassföreståndare Leendert Janson och biträdande rektor Hans Karlsson med att försöka förmå eleven att delta i lektionerna.

Under vårterminen i åk 8 försämrades närvaron på lektionstid, fortfarande periodvis. Frånvaron rapporterades varje vecka och visade stor frånvaro. Uppföljning av frånvaron gjordes av klassföreståndaren Leendert Janson och av biträdande rektor Hans Karlsson. En elevassistent, som X hade förtroende för, sattes in som stöd. X deltog ensam med assistent, eller i grupp hos assistent, men önskade delvis gå i sin klass.

Uppföljningar ägde rum vid flera tillfällen, genom samtal och i elevvårds-konferens, men X skolkade fortfarande periodvis. Kontakt med socialtjänst

fanns fortlöpande i huvudsak genom biträdande rektor Hans Karlsson. Skolhälsovården arbetade också kontinuerligt med X genom skolsköterskan. 2000/01:JO1

Höstterminen i åk 9 diskuterades X skolgång vid terminsstart. Enskild undervisning sattes in på vissa lektioner, i övrigt önskade X gå med sin klass. Detta fungerade inte generellt bra, eftersom X fortsatte att utebli från lektioner. Kontakt med förälder ägde rum per telefon eller i samtal på skolan. Biträdande rektor höll fortsatt kontakt med socialtjänst.

X anmäldes till mindre undervisningsgrupp i kommunen, men kunde ej beredas plats där. Kontakter fanns under hela åk 9 med elevomsorgspersonal och skolhälsovård. Förälder och X hade kontakt med socialtjänst. X situation i skolan beskrevs ungefär varannan vecka i elevvårdskonferens för socialtjänst under hela åk 9. X hade också under en period kontakt med kyrkans diakonissa. Det är viktigt att framhålla att det alltid gällde att hitta kontaktpersoner, som X hade förtroende för.

Trots många insatser, noggrann uppföljning av frånvaro varje vecka, många samtal med förälder och X och trots kontakter med socialtjänst, lyckades X aldrig upphöra med skolk. X slutade grundskolan i juni 1999, för att börja på ett individuellt program i gymnasieskolan.

I sitt beslut den 22 maj 2000 anförde *JO André* följande.

Bedömning

Inledning

När det gäller den del av anmälan som avser Y kan jag konstatera att socialnämndens handläggning har granskats av Länsstyrelsen i Södermanlands län i länsstyrelsens ärende med diarienummer 502-9374-1997. Länsstyrelsen, som enligt 68 § socialtjänstlagen (1980:620) har tillsynen över socialtjänsten i länet, har den 16 september 1999 meddelat beslut i det ärendet. Jag finner inte skäl att för egen del utreda socialnämndens handläggning när det gäller Y.

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. En del av X skolplikt under högstadiet inföll för mer än två år sedan, räknat från det att ärendet aktualiserades hos JO. Med hänsyn till att hennes skolgång under högstadiet bör ses i ett sammanhang finner jag emellertid skäl att frångå den nämnda huvudregeln. Jag har härvid funnit anledning att göra vissa uttalanden beträffande såväl skolans som socialförvaltningens åtgärder när det gäller X. Utgångspunkten i den delen är att det främst är skolan och kommunen såsom skolhuvudman som har ansvaret att se till att skolpliktiga elever går i skolan. Jag finner det därför lämpligt att först ta upp skolans åtgärder.

Skolans åtgärder

Enligt 3 kap. 1 § skollagen (1985:1100) har alla barn som är bosatta i landet skolplikt. Skolplikten motsvaras av en rätt till utbildning inom det offentliga skolväsendet för barn och ungdom. För att inga skolpliktiga barn skall gå miste om denna rättighet innehåller skollagen bestämmelser dels i 3 kap. 13 § skollagen angående kommunens skyldighet att se till att skolpliktiga elever i dess skola får föreskriven utbildning, dels i 3 kap. 15 § skollagen

rörande barnets vårdnadshavares skyldighet att se till att barnet fullgör sin skolplikt. Skollagen innehåller även en bestämmelse om närvaroplikt för den enskilde eleven. Enligt 3 kap. 11 § skall varje barn, som fullgör sin skolplikt inom det offentliga skolväsendet för barn och ungdom eller på något annat sätt, delta i den verksamhet som anordnas för att ge den avsedda utbildningen, om barnet inte är sjukt eller har annat giltigt skäl att utebli. Vårdnadshavaren, eleven och skolhuvudmannen har med andra ord ett gemensamt ansvar för att skolplikten fullföljs. Jag vill även nämna att det i 4 kap. 1 § andra stycket skollagen anges att särskilt stöd skall ges till elever som har svårigheter i skolarbetet. I 5 kap. grundskoleförordningen (1994:1194) finns det närmare bestämmelser om särskilda stödinsatser för elever i grundskolan.

2000/01:JO1

Av utredningen framgår det att X närvaro under högstadiet var högst otillfredsställande. Utredningen ger emellertid vid handen att skolan var väl medveten om frånvarons omfattning och att det gjordes förhållandevis stora ansträngningar för att skolsituationen skulle förbättras. Såvitt framkommit ledde dessa åtgärder inte till någon större förändring på längre sikt, utan det krävdes med all tydlighet mer kraftfulla insatser. Skolan gjorde också försök med att upprätthålla skolplikten på annat sätt än genom deltagande i vanlig klassundervisning, bl.a. genom enskild undervisning och anmälan till mindre undervisningsgrupp i kommunen. Den enskilda undervisningen ledde emellertid inte till någon förändring och det visade sig att X inte kunde beredas plats i en mindre undervisningsgrupp.

Enligt min mening vidtogs det inte tillräckliga åtgärder för att se till att X fullgjorde sin skolplikt. Hennes frånvaro hade varit hög under lång tid. Kommunen har, såvitt framkommit i utredningen, inte på ett tillräckligt aktivt sätt sökt nya vägar för att få till stånd en tillfredsställande lösning. När ett försök med placering i mindre undervisningsgrupp skulle göras kunde X inte beredas plats. Jag finner det märkligt att en sådan åtgärd – som uppenbarligen bedömdes som lämplig från skolans sida – inte var möjlig att anordna för en elev med så klara behov av en förändring av skolsituationen. Något skäl till att hon inte kunde beredas plats i sådan grupp har inte framförts i barn- och utbildningsnämndens remissvar. Det finns följaktligen anledning till kritik mot skolan och kommunen, såsom skolhuvudman, för att det inte vidtogs tillräckliga åtgärder för att lösa X skolsituation.

Socialförvaltningens åtgärder

Socialnämnden har ett särskilt ansvar för barn och ungdom. Detta kommer till uttryck i 12 § socialtjänstlagen (1980:620) där det bl.a. stadgas att socialnämnden skall verka för att barn och ungdom växer upp under trygga och goda förhållanden. Socialnämndens ansvar innebär emellertid inte någon inskränkning i kommunens ansvar, såsom skolhuvudman, för de skolpliktiga elevernas skolgång. Av 50 § socialtjänstlagen följer vidare att socialnämnden utan dröjsmål skall inleda utredning av vad som genom ansökan eller på annat sätt kommit till nämndens kännedom och som kan föranleda någon åtgärd av nämnden.

Enligt socialnämndens remissvar har socialförvaltningen endast haft en s.k. råd- och stödkontakt. Utredningen hos JO ger emellertid vid handen att förhållandena under X fritid i vart fall under vissa perioder var sådana att det, mot bakgrund av socialförvaltningens kännedom om hennes skolsituation, fanns anledning att inleda en utredning enligt 50 § socialtjänstlagen för att utröna om X var i behov av stöd från socialnämndens sida. Denna synpunkt blir än starkare mot bakgrund av att klassföreståndaren, såvitt framgår av anmälan och socialnämndens remissvar, på ett tidigt stadium framförde sin oro till socialförvaltningen. Remissvaret ger dessutom intryck av att socialförvaltningen trots allt har ”utrett” X förhållanden genom de samtal som har förevarit. En sådan utredning skall självfallet ske enligt 50 § socialtjänstlagen med beaktande av de regler om dokumentation som finns i den lagen. 2000/01:JO1

Avslutning

Av remissvaren framgår att de olika myndigheterna arbetar med att utveckla samarbetet rörande de skolpliktiga barnen. Jag ser positivt på ett sådant samarbete men vill samtidigt erinra om vikten av att bestämmelserna i sekretesslagen (1980:100) iakttas. Därtill vill jag understryka att ett samarbete inte får innebära att det uppstår tveksamhet angående respektive myndighets ansvarsområde.

Jag utgår från att socialnämnden och barn- och utbildningsnämnden redan har vidtagit åtgärder i anledning av vad som har framkommit. När det gäller Barn- och utbildningsnämnden vill jag även erinra om bestämmelserna i 1 kap. 12 § första stycket skollagen av vilka det följer att kommunen, såsom skolhuvudman, har ett eget tillsynsansvar. Jag förutsätter att kommunen i enlighet härmed följer upp det som har framkommit för att i möjligaste mån undvika att elever lämnar högstadiet utan att ha fullgjort sin skolgång.

Ärendena avslutas med den kritik som följer av det anförda.

Kritik mot psykologenhets för genomförande av s.k. begåvningsstest av ett barn utan att ha inhämtat tillstånd därtill från båda vårdnadshavarna

(Dnr 1834-1999)

Anmälan

I en anmälan till JO framförde Enrico Tiozzo klagomål mot psykologenheten vid Stadsdelsnämnden Majorna i Göteborgs kommun. Klagomålen avsåg huvudsakligen att enheten hade utfört ett begåvningsstest på hans femåriga son, P., utan föräldrarnas tillstånd.

Enrico Tiozzo hemställde att testet skulle förstöras.

Utredning

2000/01:JO1

Inledningsvis inhämtades uppgifter från psykologenheten vid Stadsdelsnämnden Majorna i Göteborgs kommun. I den tjänsteanteckning som upprättades i anledning av telefonsamtalen antecknades huvudsakligen följande.

Telefonsamtal med enhetschefen Olof Kjernald, psykologenheten vid Stadsdelsnämnden Majorna i Göteborgs kommun

Olof Kjernald uppgav följande.

Han är ansvarig för verksamheten men har inte varit handläggare för det aktuella ärendet. Såvitt han förstår har ansvarige psykologen Marianne Schmidt vid enheten erhållit samtycke från i vart fall modern innan det aktuella testet genomfördes. Saken initierades av förskolepersonalen för bedömning av hur stödresurserna för det aktuella barnet skulle läggas upp. Efter genomfört test gick Marianne Schmidt igenom testresultatet med i vart fall barnets mor.

Därefter har Enrico Tiozzo begärt att få ut en kopia på testet, vilket han inte har fått på grund av sekretess. Det har förevarit skriftväxling med Enrico Tiozzo i frågan, eftersom Enrico Tiozzo inte har velat acceptera de besked han har erhållit.

Olof Kjernald åtar sig att sända en kopia på den skrivelse där Enrico Tiozzo meddelas att han inte kan få någon kopia på testet på grund av sekretess. — — —

Telefonsamtal med psykologen Marianne Schmidt, psykologenheten vid Stadsdelsnämnden Majorna i Göteborgs kommun

Marianne Schmidt uppgav följande.

Hon kom in i bilden för ett år sedan. Det hade tidigare gjorts en utredning av det aktuella barnets utveckling. Denna utredning skulle nu följas upp. Hon hade kontakt med förskolepersonalen som i sin tur hade erhållit ett muntligt samtycke från barnets mor att enheten skulle få genomföra ett test av barnets mognadsnivå. Hon vet inte om barnets mor är ensam vårdnadshavare eller inte.

Testet genomfördes och testresultaten genomgicks med både barnets mor och far. Samma dag ringde barnets mor och talade in på telefonsvararen att hon ville ha en kopia på testet. Marianne Schmidt ringde upp modern och talade om att de inte brukar lämna ut testet eftersom det inte är så lätt att tolka och då det föreligger sekretess. Marianne Schmidt erbjöd sig att skriva ett utlåtande i stället, vilket barnets mor accepterade.

När modern hade läst utlåtandet förstod hon att det hade genomförts ett begävningsstest, vilket föräldrarna inte hade förstått tidigare. Därefter har föräldrarna haft kontakt med enhetens chef Olof Kjernald angående saken.

Det aktuella uppdraget utfördes på uppdrag av Stadsdelsnämnden Centrum, Göteborgs kommun.

Därefter genomgicks den nämnda skrivelsen från Olof Kjernald till Enrico Tiozzo, daterad den 18 maj 1999.

Stadsdelsnämnden Centrum anmodades att inkomma med utredning och yttrande över vad som framfördes i Enrico Tiozzos anmälan. Nämnden beslutade att anta ett tjänsteutlåtande som sitt eget remissvar. I remissvaret anfördes följande.

Redogörelse för ärendet

2000/01:JO1

Uppgifter från enhetschef Britt-Louise Hultman och förskolelärare Bodil Lindbom

P.Å. började i augusti 1997 på Glasmästaregatans förskola, stadsdelsförvaltningen Centrum.

När P. började på förskolan meddelade modern, U.Å., att det var hon och hennes mamma, P:s mormor, som skulle hämta och lämna P. och att det inte var aktuellt att förskolan skulle ha kontakt med fadern.

Efter en tid meddelade modern att fadern skulle hämta och att hon skulle säga till vid varje aktuellt tillfälle. Från våren 1998 har fadern hämtat P. allt oftare. Vid de utvecklingssamtal som skett vid förskolan har dock alltid enbart modern deltagit.

Redan från början tyckte personalen att P. behövde extra stöd för att utvecklas på bästa sätt. För att hjälpa P. gav personalen på avdelningen honom extra mycket personlig tid och uppmärksamhet. Från hösten 1998 fick P. några veckotimmars individuellt stöd av en resurspedagog.

För att kunna bedöma fortsatt omfattning och art av insats beställdes ett utvecklingstest från psykologenheten vid stadsdelsförvaltningen Majorna. Psykologtestet genomfördes på förskolan och förutom P. och psykologen var förskolelärare Bodil Lindbom närvarande.

P. har hela tiden varit positiv och samarbetsvillig och känt sig uppmärksammad och uppskattad både vid genomförande av stödinsatser och vid testet.

Personalen bedömer att det stöd och den hjälp P. fått har haft en positiv inverkan på hans utveckling.

Personalen har fortlöpande diskuterat och samrått med modern U.Å. som varit positiv till det extra stöd som P. fått, detta gäller även då P. skulle testas språk- och begreppsmässigt av psykolog Marianne Schmidt. Medgivande till testet lämnades muntligt av modern.

Rutinen är att resultat från psykologtester som genomförs i förskolan aldrig förs över till skolan utan samtycke.

Förvaltningens överväganden

I detta ärende har enhetschef och personal vid förskolan förlitat sig på att modern, som varit positiv och godkännt de insatser som gjorts och som varit den förälder som de hela tiden haft kontakt och samrått med, har förmedlat vad som sker i förskolan till fadern.

Vår uppfattning är att de inte borde ha nöjt sig med enbart kontakt med modern utan varit mer aktiva i sina kontakter med fadern. Förskolan borde ha tagit reda på om båda föräldrarna är vårdnadshavare. Detta kunde ha skett genom att fråga fadern eller via folkbokföringen.

Förvaltningen har med anledning av det inträffade sett över sina rutiner för att öka medvetenheten så att båda vårdnadshavarnas rättigheter tillgodoses.

Enrico Tiozzo yttrade sig över bl.a. remissvaret rörande testet och anförde därvid bl.a. följande. Det är riktigt att han först begärde att få testet översänt till sig. Avsikten var att försöka förstå det som hade ägt rum. När han fick klart för sig att det var frågan om ett begåvningsstest så var han inte intresserad av att få ut handlingen som sådan. Han var i stället intresserad av att få handlingen förstörd och hade hemställt hos Socialstyrelsen att den skulle förstöras.

Enrico Tiozzo hade fogat ett yttrande från U.Å. till sitt eget yttrande. I 2000/01:JO1 detta anger U.Å. bl.a. att det inte är sant att hon lämnade medgivande till förskolans personal om att sonen skulle testas språk- och begreppsmässigt.

Socialstyrelsens, regionala tillsynsenheten i Göteborg, beslut den 5 april 2000 i styrelsens ärende med diarienummer 45-11651/99 genomgicks.

I sitt beslut den 29 maj 2000 anförde *JO André* följande såvitt avsåg genomförandet av psykologtestet.

Bedömning

Samtycke från vårdnadshavaren

Det har inte ifrågasatts att både Enrico Tiozzo och U.Å. hade gemensam vårdnad om det aktuella barnet, P. Jag utgår därför från att det förhöll sig på detta sätt.

Enligt 6 kap. 11 § föräldrabalken har vårdnadshavaren rätt och skyldighet att bestämma i frågor som rör barnets personliga angelägenheter. Om barnet står under vårdnad av två vårdnadshavare skall detta, enligt 6 kap. 13 § första stycket föräldrabalken, gälla dem tillsammans. I samma lagrum, andra stycket, föreskrivs att för det fall en av vårdnadshavarna till följd av frånvaro, sjukdom eller annan orsak är förhindrad att ta del i sådana beslut rörande vårdnaden som inte utan olägenhet kan uppskjutas, bestämmer den andra ensam.

Att genomföra ett begåvningsstest av förevarande slag kräver vårdnadshavarens samtycke. Det var inte fråga om någon sådan undantagssituation som anges i 6 kap. 13 § andra stycket föräldrabalken. Det var följaktligen nödvändigt med samtycke från båda vårdnadshavarna. Av utredningen framgår det att Enrico Tiozzo inte har tillfrågats. Vidare förfaller inte U.Å. ha förstått vilken form av test det var frågan om.

Jag ser allvarligt på att testet genomfördes utan erforderligt samtycke. Självfallet är det viktigt att sådant samtycke alltid inhämtas och att vårdnadshavaren samtidigt får tydlig information om vilken form av test det är fråga om. Jag förutsätter att rutinerna har setts över i enlighet med vad som har angetts i remissvaret.

Övrigt

Avslutningsvis vill jag nämna att Socialstyrelsen med stöd av 17 § patientjournallagen (1985:562) har beslutat att P:s psykologjournal vid psykolog-enheten, Stadsdelsnämnden Majorna i Göteborgs kommun, skall förstöras i sin helhet (beslut den 5 april 2000 i Socialstyrelsens ärende med diarienummer 45-11651/99).

Med den kritik som framgår av det anförda avslutar jag ärendet.

Kommunikationsväsendet

2000/01:JO1

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

(Dnr 670-2000)

Med hänvisning till protokollet över en av Aktiebolaget Svensk Bilprovning utförd kontrollbesiktning av en K-G. N. tillhörig personbil begärde denne hos JO granskning av hur det vid förrättningen meddelade beslutet hade utformats.

Under rubriken Besiktningresultat hade i protokollet följande angivits.

Fordonet har underkänts vid kontrollbesiktning.

Ny kontrollbesiktning måste utföras.

Utförs inte besiktningen senast 2000-02-14 inträder körförbud.

Besiktningen utförs till ett lägre pris till och med 2000-03-13.

AB Svensk Bilprovning
2000-01-13

K-G. N. anmärkte på att protokollet saknade upplysningar om innehållet i de bestämmelser i fordonskungörelsen (1972:595) som innebär att det i den ifrågavarande situationen finns ett alternativ till ny kontrollbesiktning, nämligen provning vid verkstäder av särskilt slag, ett alternativ som kostar bilägaren mindre. – Han uppgav vidare bl.a. att han mött förståelse för sin uppfattning hos Vägverket men inte hos Bilprovningen.

Per telefon och telefax inhämtades en del upplysningar från Vägverket (Fordonsavdelningen).

I ett beslut den 27 mars 2000 anförde *JO Berggren* följande.

De bestämmelser i fordonskungörelsen som närmast berörs av frågan är följande.

84 § Om ett fordon vid kontrollbesiktning har sådana brister att det inte kan godkännas och körförbud inte meddelas skall besiktningsorganet förelägga fordonets ägare att avhjälpa bristerna och inom en viss tid inställa fordonet för kontrollbesiktning. Inställs inte fordonet inom föreskriven tid inträder körförbud för fordonet. Föreläggande om kontrollbesiktning skall dock inte utfärdas om bristerna endast är enkla och inte förekommit vid den senaste kontrollbesiktningen eller flygande inspektionen. Vägverket föreskriver när bristerna skall anses vara enkla.

Körförbudet gäller till dess ny kontrollbesiktning sker. ---

84 a § Trots föreläggande om kontrollbesiktning enligt 84 § första stycket får fordonets ägare i stället inom föreskriven tid låta prova fordonet vid en

verkstad som är ackrediterad enligt lagen (1992:1119) om teknisk kontroll. 2000/01:JO1
 Detsamma gäller kravet på kontrollbesiktning efter körförbud enligt 84 § andra stycket, om provningen sker inom en månad från det att körförbudet inträdde och inom två månader efter fullständig kontrollbesiktning. Om fordonet uppfyller kraven vid provningen får verkstaden utfärda intyg om att fordonet provats och att bristen vid kontrollbesiktningen åtgärdats. Intyget skall omgående sändas till Vägverket som skall pröva om fordonet skall godkännas.

Om intyg inte utfärdas inom föreskriven tid eller om intyget inte godkänns av Vägverket, inträder körförbud för sådant fordon som avses i 84 § första stycket. I fråga om sådant förbud gäller bestämmelserna i 84 § andra stycket.

86 § Vid kontrollbesiktning skall protokoll föras. Av protokollet skall framgå

1. om fordonet godkänts eller underkänts,
2. de brister som lett till att ett fordon underkänts,
3. bevis om körförbud,
4. bevis om föreläggande om kontrollbesiktning,
5. bevis om föreläggande att åtgärda brister,
6. bevis om föreläggande om registreringsbesiktning samt
7. vägmätarställning och mätvärden.

Protokoll skall även föras när ett fordon efter föreläggande enligt 93 § andra stycket visas för ett besiktningsorgan enligt 2 § lagen (1994:2043) om vissa besiktningsorgan på fordonsområdet.

Protokollet skall efter avslutad förrättning överlämnas till fordonets förare.

Enligt 102 § första stycket fordonskungörelsen beslutar Vägverket de ytterligare föreskrifter som behövs om bl.a. kontroll av fordon. Med stöd av bl.a. den paragrafen har verket meddelat föreskrifter (VVFS 1998:11, ändrade 1998:108) om kontrollbesiktning. Där anges i ett avsnitt om bedömningsresultat bl.a. följande (7.1).

Om anmärkning riktas mot en eller flera brister på fordonet med bedömningen två (2) enligt kontrollprogrammet, skall fordonet anses så bristfälligt att det efter att bristerna åtgärdats, åter måste genomgå kontrollbesiktning eller låta provas vid en ackrediterad verkstad.

I ett avsnitt om besiktningsprotokoll innehåller verksföreskrifterna, såvitt nu är av intresse, följande (8.4); indragen text utgör dock allmänna råd.

Av besiktningsprotokollet skall framgå om fordonet är godkänt vid kontrollbesiktningen. För fordon som har brister med bedömningen två (2) skall det framgå att fordonet är underkänt samt att fordonets ägare har förelagts att åtgärda bristerna och dessutom inställa fordonet till kontrollbesiktning inom viss tid. För fordon som har brister som är enkla med bedömningen två (2) utmärkt med kryss (x) och som fordonets ägare har förelagts att avhjälpa, skall också anges att fordonet är underkänt. Vidare skall framgå av protokollet vilka brister som fordonet är behäftat med samt om fordonet belagts med körförbud.

Besiktningsorganet bör genom en notering i besiktningsprotokollet informera fordonsägaren om begynnande brister som innebär en avvikelser med bedöms inte skall medföra anmärkning.

Enligt 5 § lagen (1994:2043) om vissa besiktningsorgan på fordonsområdet utövar "Styrelsen för teknisk ackreditering" tillsyn över verksamhet som avses i denna lag eller i de föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen. Den på detta sätt angivna myndigheten torde vara densamma som den vilken

avses i förordningen (1996:81) med instruktion för "Styrelsen för 2000/01:JO1 ackreditering och teknisk kontroll".

Vad Vägverket upplyst i ärendet är att Bilprovningen, vid överläggningar med verket och Styrelsen för ackreditering och teknisk kontroll, på initiativ av den senare myndigheten meddelat sin avsikt att tillfoga protokollen över kontrollbesiktningarna upplysningar om möjligheten att enligt vad som följer av 84 a § fordonskungörelsen efterkomma Bilprovningens beslut genom provning vid ackrediterade verkstäder.

Av de ovan återgivna bestämmelserna framgår att Bilprovningen, genom att i protokollen inte lämna upplysningarna i fråga, inte åsidosatt vad som enligt någon föreskrift gällt för dess myndighetsutövning. För övrigt innefattar inte heller de av Vägverket på området meddelade allmänna råden något om nödvändigheten eller lämpligheten av att lämna upplysningar.

Vid den, visserligen begränsade, undersökning som anmälan föranlett har inte framkommit anledningen till att 84 och 84 a §§ fordonskungörelsen har avfattats på sätt som skett, innebärande att besiktningsorganets *föreläggande* i angiven situation inte skall innefatta alternativet provning vid en ackrediterad verkstad. (Jämför däremot en i 93 § reglerad liknande situation vid flygande besiktning.)

Det kan knappast anses tillfredsställande att fordonsägaren alltså inte direkt genom det av regeringsföreskrifter styrda beslutet får reda på alla (båda) de möjligheter att efterkomma detta som i själva verket finns. Som läget nu är, blir han hänvisad till information från källor vilkas effekt är beroende av tillfälligheter (t.ex. reklam från verkstäderna); att han tar del av själva författningen, fordonskungörelsen, torde vara ovanligt, och det förutsätts normalt inte vid meddelande av beslut.

Det anförda motiverar att jag med hänsyn till de i ärendet uppkomna frågorna om utformning av författning tillställer bland andra Regeringskansliet ett exemplar av beslutet.

Kyrkliga ärenden

2000/01:JO1

Fråga om riktigheten av att justeringen av protokoll förda vid sammanträde med kyrkorådets arbetsutskott inte tillkännages på pastoratets anslagstavla

(Dnr 2505-1998)

Anmälan

I en anmälan till JO den 29 juni 1998 uppgav Jan Ekelund att ett protokoll fört vid ett sammanträde med Samfällda kyrkorådets i Arboga pastorat arbetsutskott den 25 maj samma år inte tillkännagetts genom anslag och begärde JO:s uttalande om protokollet under sådana förhållanden var ”giltigt”. Jan Ekelund fogade protokollet till anmälan.

Utredning

Föredraganden hos JO inhämtade inledningsvis muntliga upplysningar från kanslichefen i Arboga pastorat, Håkan Barrefors. Upplysningarna nedtecknades i en tjänsteanteckning enligt följande.

Samfällda kyrkorådets i Arboga pastorat arbetsutskott är ett beredningsorgan till nämnda kyrkoråd. Arbetsutskottet fattar även vissa beslut med stöd av delegation från samfällda kyrkorådet. Justeringen avseende protokoll förda vid sammanträde med samfällda kyrkorådets arbetsutskott tillkännages aldrig på anslagstavlan. I de fall arbetsutskottet fattar beslut på delegation anmäls beslutet vid ett sammanträde med samfällda kyrkorådet och justeringen avseende protokoll fört vid detta sammanträde tillkännages sedan på anslagstavlan.

Klagomålen remitterades därefter till samfällda kyrkorådet för yttrande.

Samfällda kyrkorådet konstaterade i sitt yttrande att den till remissen hörande tjänsteanteckningen i sak var rätt och uppgav att inget ytterligare fanns att tillägga.

Jan Ekelund kommenterade remissvaret.

Stf JO Ekberg anförde i beslut den 14 oktober 1999 följande.

Som jag uppfattat Jan Ekelund har han ifrågasatt riktigheten av att justeringen av arbetsutskottets protokoll inte tillkännagetts på Arboga pastorats, dvs. samfällighetens, anslagstavla med avseende på bestämmelserna om laglighetsprövning i 22 kap. kyrkolagen (1992:300).

Mot bakgrund härav föranleder klagomålen följande uttalanden från min sida.

Vid sammanträde med ett kyrkoråd skall protokoll föras. Protokollet skall innehålla bl.a. redovisning för vilka ärenden som handlagts (17 kap. 24 § jämfört med 13 kap. 42 § kyrkolagen). Protokollet skall vidare för varje ärende redovisa vilka beslut som fattats (17 kap. 24 § jämfört med 13 kap. 43 § 4.). Protokollet skall justeras senast fjorton dagar efter sammanträdet och senast andra dagen efter justeringen skall denna tillkännages på

2000/01:JO1

församlingens anslagstavla. Av tillkännagivandet skall framgå var protokollet finns tillgängligt samt vilken dag det har anslagits (17 kap. 24 § jämfört med 13 kap. 45 och 46 §§ kyrkolagen). Att protokollet tillkännages på detta sätt har betydelse i de fall en församlingsmedlem enligt bestämmelserna i 22 kap. kyrkolagen vill få lagligheten av ett beslut prövad. Klagotiden, tre veckor, räknas nämligen från den dag då det på församlingens anslagstavla tillkännagavs att protokollet över beslutet justerats (22 kap. 6 § kyrkolagen).

I 17 kap. 29 § kyrkolagen föreskrivs att kyrkorådet får uppdra åt ett utskott, åt en ledamot eller ersättare eller åt en anställd hos församlingen att besluta på rådets vägnar i ett visst ärende eller vissa grupper av ärenden. Beslut som fattats med stöd av ett sådant uppdrag skall enligt 17 kap. 31 § anmälas till kyrkorådet. Kyrkorådet bestämmer på vilket sätt anmälan skall ske.

Beslut som fattats av en delegat enligt 17 kap. 29 § är rättsligt sätt beslut fattade på kyrkorådets vägnar och får överklagas enligt bestämmelserna i 22 kap. kyrkolagen. Om särskilt protokoll förts över delegatbeslutet räknas klagotiden från den dag det på församlingens anslagstavla tillkännagavs att protokollet över beslutet justerats (jfr 22 kap. 6 §). I de fall delegatbeslut inte protokollförts särskilt räknas klagotiden från den dag då det tillkännagavs på församlingens anslagstavla att protokollet från det sammanträde, då delegatbeslutet anmäldes för kyrkorådet, justerats.

Enligt 18 kap. 4 § kyrkolagen gäller här aktuella bestämmelser i 17 kap. inte bara för kyrkoråd i församling utan också för kyrkoråd i kyrklig samfällighet.

Som framgått av den inhämtade utredningen tillämpas den ordningen inom Arboga pastorat att justeringen av protokoll förda vid sammanträden med samfällda kyrkorådets arbetsutskott inte tillkännages på pastoratets anslagstavla. I de fall arbetsutskottet fattat beslut med stöd av delegation från kyrkorådet anmäls beslutet vid ett sammanträde med kyrkorådet varefter justeringen av rådets protokoll tillkännages på, som jag uppfattat saken, pastoratets anslagstavla. Detta förfaringssätt för med sig att klagotiden för laglighetsprövningen av arbetsutskottets beslut kommer att räknas från den dag det på anslagstavlan tillkännagavs att protokollet från samfällda kyrkorådets sammanträde justerats. När såsom i förevarande fall ett särskilt protokoll sätts upp beträffande arbetsutskottets beslut skall emellertid, enligt ovan redovisade regelsystem, justeringen av detta protokoll tillkännages på anslagstavlan. Att så inte sker inom Arboga pastorat är felaktigt och innebär att möjligheten att överklaga delegatbeslutet enligt bestämmelserna om laglighetsprövning uppkommer vid en senare tidpunkt än vad som rätteligen skulle ha varit fallet. Eftersom delegatbeslut kan vara omedelbart verkställbara är en sådan rättsverkan självfallet inte tillfredsställande.

Plan- och byggnadsväsendet

2000/01:JO1

Byggnadsnämnd har meddelat beslut på felaktiga grunder och avvikit från vad som gällt för dess prövning

(Dnr 3267-1998 och 3855-1999)

Bakgrund

Byggnadsnämnden i Orusts kommun avslag den 25 juni 1996, § 180, en ansökan från Raymond Johansson om bygglov för en golfanläggning på fastigheten Tofta 2:1 med hänvisning till detaljplanekravet i 5 kap. 1 § plan- och bygglagen (1987:10). Sedan Stockens Teknikbane Klubb den 18 februari 1997 ansökt om bygglov för en teknikbana för golfspel på nämnda fastighet beslutade byggnadsnämnden den 27 mars 1997, § 72, sedan nämnden den 26 mars ajournerat ärendet för närmare diskussion med sökanden, att under vissa förutsättningar ”frånga plankravet och bevilja permanent lov för golfbanan”. Nämnden uttalade i beslutet att det förutsattes att en för alla berörda parter acceptabel samförståndslösning kunde uppnås och uppdrog åt stadsarkitektkontoret att snarast förhandla med de berörda parterna i syfte att uppnå en sådan lösning.

Sedan Stockens Teknikbane Klubb kommit in med reviderade handlingar beslutade byggnadsnämnden den 18 juni 1997, § 190, att avslå ansökan med hänvisning till de tidigare besluten den 25 juni 1996, § 180, och den 27 mars 1997, § 72. Efter överklagande upphävde Länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län den 5 december 1997 byggnadsnämndens beslut på den grunden att det ansågs så bristfälligt motiverat att det inte gick att utläsa varför bygglov vägrats. Länsstyrelsen uttalade vidare att byggnadsnämndens beslut den 27 mars 1997, § 72, var att bedöma som ett positivt förhandsbesked rörande lokaliseringen av teknikbanan. Byggnadsnämnden överklagade inte länsstyrelsens beslut.

I ett beslut den 25 februari 1998, § 49, avslag byggnadsnämnden på nytt ansökan om bygglov för teknikbanan. Med hänvisning till beslutet den 25 juni 1996, § 180, gjorde nämnden nu åter bedömningen att banans läge och utformning skulle prövas och regleras genom formell detaljplaneläggning. Länsstyrelsen i Västra Götaland upphävde beslutet den 1 september 1998 och återförvisade ärendet till nämnden för ny prövning. Länsstyrelsen anförde bl.a. att det, mot bakgrund av förhandsbeskedet, inte var möjligt att på sätt byggnadsnämnden gjort på nytt åberopa detaljplanekravet.

Vid sammanträde den 30 september 1998 avslag byggnadsnämnden ännu en gång bygglovsansökan med motiveringen att den skyddszon mot vandrarhemmet som enligt beslutet den 27 mars 1997, § 72, var en förutsättning för beviljandet av lov inte var säkerställd. Länsstyrelsen i Västra Götaland upphävde den 30 juni 1999 nämndens beslut den 30 september 1998 och återförvisade ärendet till nämnden för beviljande av bygglov. I sin motivering uttalade länsstyrelsen bl.a. följande.

Vad nämnden har att pröva är om lov kan beviljas för teknikbanan med den utformning den har i ansökan. Teknikbanan i sig bedöms enligt nämnden inte medföra sådana olägenheter för vandrarhemmet att lov av denna anledning inte kan beviljas. Att i lovet reglera användningen av marken mellan vandrarhemmet och teknikbanan är inte möjligt då denna inte ingår i ansökan. För det fall denna mark skulle komma att användas för teknikbaneändamål föreligger möjligheter för nämnden att ingripa häremot med stöd av bestämmelserna i 10 kap PBL. Annan användning av marken än för teknikbaneändamål och som vållar olägenheter för vandrarhemmet i form av t ex buller ankommer på miljö- och hälsoskydds-nämnden att komma till rätta med.

2000/01:JO1

Bygglov skall således beviljas för teknikbanan.

Anmälningarna

Raymond Johansson kritiserade i anmälningar den 31 augusti 1998 och den 2 oktober 1999 byggnadsnämndens handläggning. Han anförde därvid, med hänvisning till att länsstyrelsen upprepade gånger undanröjt byggnadsnämndens beslut, bl.a. att nämndens ledamöter vid sin prövning inte varit objektiva samt att de medvetet fördröjt ett slutligt avgörande av ärendet. Vidare gjorde Raymond Johansson gällande att stadsarkitekten Bo Widén agerat på ett klandervärt sätt under hela handläggningstiden. Raymond Johansson anmälde särskilt Bo Widén för jäv och för otillåten bisyssla genom "ritande av planer och hus för privata uppdragsgivare".

Utredning

Sedan anmälningarna remitterats för yttrande avgav byggnadsnämnden respektive samhällsbyggnadsnämnden svar. Därutöver yttrade kommunstyrelsen sig i frågan om bisyssla för stadsarkitekten.

Byggnadsnämnden uttalade i yttrande den 28 oktober 1998 bl.a. följande.

Byggnadsnämnden och stadsarkitekten har under våren 1997 haft flera överläggningar med Raymond Johansson och även Krister Johansson, företrädare för Stockens teknikbaneklubb och berörda grannar. 1997-03-26, § 72, – – – beslutade byggnadsnämnden, för att markera sin vilja att medverka till en smidig lösning i ärendet, att under förutsättning att skyddszonen blev av tillräcklig omfattning och långsiktigt säkrad genom överenskommelse mellan berörda parter, skulle nämnden frångå plankravet. Stadsarkitektkontoret fick även i uppdrag att förhandla med berörda parter för att få till stånd en lösning. När en acceptabel överenskommelse väl tagits fram och parterna skulle träffas för en uppgörelse infann sig inte Raymond Johansson. Byggnadsnämnden måste då dra den slutsatsen att intresse inte längre förelåg från Raymond Johanssons sida att verkligen genomföra fritidsanläggningen. Handläggningen av ärendet har skett utan dröjsmål från kommunens sida och med ett rimligt beaktande av berörda grannars intressen.

Samhällsbyggnadsnämnden uttalade i sitt svar den 15 december 1999 följande (bilagorna utelämnade här).

I och med den nya mandatperioden 1999 har byggnadsnämnden upphört och bygglovärendena sammanförts med andra ärenden till SBN. SBN har nu nya ledamöter, varav anmälaren är en. Utifrån den nya nämndens synvinkel är

det flera nytillträdda ledamöter som vill göra nya försök att ena parter, med 2000/01:JO1
motsatta uppfattningar, i gamla ärenden. Tofta 2:1 är ett sådant ärende.

SBN:s inställning och handläggning föranledd av länsstyrelsens ovan-
nämnda beslut är som följer:

Efter många beslut och försök att bilägga pågående tvist mellan sökanden, vandrарhemmet och övriga grannar ville byggnadsnämnden i beslut precisera sitt förslag till samförstånds lösning genom ett uttalande nedtecknat i protokollet från 1997-03-27 § 72 (bilaga 2, sid 1,3,4). Länsstyrelsen anger som sin uppfattning att beslutet är ett bindande förhandsbesked, vilket SBN aldrig avsåg. Någon ansökan om förhandsbesked förelåg inte och som framgår av protokollet har ett sådant ärende inte heller varit föremål för nämndens handläggning. SBN beslutade också först, § 279/99 (bilaga 2 sid 5), att överklaga länsstyrelsens beslut och begära kammarrättens prövning av länsstyrelsens uppfattning. SBN återkallade emellertid överklagandet och beslutade istället i § 304/99 (bilaga 2, sid 5) att återremittera ärendet för revidering av situationsplanen m m men framförallt för att nämnden sökte en så bra lösning som möjligt för alla parter utan formell prövning.

SBN beslutade 1999-10-27, § 450 (bilaga 2, sid 5), att bevilja bygglov, vilket helt överensstämmer med länsstyrelsens beslut.

Raymond Johansson anger i sin anmälan ett allmänt missnöje med handläggningen av ärendet och den tid det tagit, samt att nämnden inte direkt följt länsstyrelsens beslut. Rätten att överklaga kommunala beslut är en självklarhet i all lagstiftning men får naturligtvis till följd att om den utnyttjas tar ärendena längre tid. Raymond Johansson har här själv nyttjat möjligheten och därmed bidragit till tidsutdräkten. Ärendet har från början varit komplicerat att handlägga inte minst på grund av bristen på samförstånd mellan grannarna. Byggnadsnämnden på sin tid och SBN har så långt möjligt sökt finna acceptabla lösningar för alla parter, inte minst för att söka förekomma överklaganden. Samtidigt skall kraven för planering av ett område som är av riksintresse både för friluftsliv och kulturmiljövård, beläget nära gammal fiskelägesmiljö i Stocken, vara uppfyllda. Det är SBN:s uppfattning att sådan handläggning måste få ta sin tid.

Som framgår av protokollet har SBN följt de gällande reglerna i ett synnerligen omständigt ärende där ändringarna varit många och många viljor varit inblandade.

I beslut den 24 maj 2000 anförde *JO Berggren* följande.

Bedömning

Vid tiden för de i ärendet aktuella bygglovsansökningarna saknades det detaljplan för området. I sådant fall skall enligt 8 kap. 12 § plan- och bygglagen ansökningar om bygglov bifallas om åtgärden uppfyller kraven i 2 kap., inte skall föregås av detaljplaneläggning på grund av bestämmelserna i 5 kap. 1 §, inte strider mot områdesbestämmelser och uppfyller kraven i 3 kap. 1, 2 och 10–18 §§. De angivna lagrummen anger sålunda ramen för nämndens prövning i detta hänseende.

Nämnden har uppenbarligen haft uppfattningen att det borde tillskapas ett slags skyddsområde mot den angränsande verksamheten (vandrарhemmet) samt att detta borde ske genom en detaljplaneläggning av området. Detta har också varit innebörden i beslutet den 25 juni 1996 med anledning av Raymond Johanssons bygglovsansökan. Nämnden har emellertid därefter med anledning av Stockens Teknikbane Klubbs bygglovsansökan avseende

samma fastighet den 27 mars 1997 förklarat sig beredd att frångå kravet på detaljplan. Sistnämnda beslut har sedermera av länsstyrelsen bedömts som ett bindande förhandsbesked vid prövningen av klubbens bygglovsansökan. Sedan länsstyrelsens beslut om återförvisning bl.a. på denna grund vunnit laga kraft har det därför enligt min mening inte varit möjligt för nämnden att i ärendet vidhålla kravet på detaljplaneläggning. 2000/01:JO1

Nämndens beslut den 25 februari 1998 har således meddelats på felaktiga grunder. Härutöver har nämnden på sätt som beskrivits i länsstyrelsens beslut den 30 juni 1999 i beslutet den 30 september 1998 ställt upp villkor rörande mark som inte ingick i det sökta bygglovet. Nämnden har härigenom på ett anmärkningsvärt sätt avvikit från vad som har gällt för dess prövning. Jag ser mycket allvarligt på det inträffade men har ändå beslutat att låta det stanna vid den sålunda uttalade kritiken.

Vad beträffar övriga frågor har jag inte underlag för att hävda att stadsarkitekten haft sådant personligt intresse i saken att han kan anses ha varit jävig. Inte heller ger utredningen stöd för påståendet om ootillåten bisyssla. Någon anledning till kritik i dessa delar föreligger därför inte.

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

(Dnr 1674-1999)

Bakgrund

Rättslig reglering

Plan- och bygglagen (1987:10, PBL) innehåller följande bestämmelser om förhandsbesked (8 kap. 34 §).

På ansökan skall byggnadsnämnden ge förhandsbesked huruvida en åtgärd som kräver bygglov kan tillåtas på den avsedda platsen.

Meddelas det sökta tillståndet får bestämmas de villkor som behövs. Tillståndet är bindande vid prövning av ansökan om bygglov som görs inom två år från dagen för beslutet.

Görs inte ansökan om bygglov inom den tid som anges i andra stycket, upphör tillståndet att gälla. I beslutet om förhandsbesked skall tas in en upplysning om detta. Sökanden skall också upplysas om att tillståndet inte medför rätt att påbörja den sökta åtgärden.

Bestämmelserna i 19–23 samt 25–28 §§ skall tillämpas i fråga om förhandsbesked.

Avgifter av det slag som anmälan rör regleras i 11 kap. 5 § PBL enligt följande.

Byggnadsnämnden får ta ut avgift i ärenden angående lov och förhandsbesked och i ärenden som föranleds av en bygganmälan eller rivningsanmälan enligt 9 kap. 2 § samt i andra ärenden som föranleder upprättande av nybyggnadskarta, ritningsgranskning, besiktning, framställning av arkivbeständiga handlingar eller andra tids- eller kostnadskrävande åtgärder. 2000/01:JO1

Byggnadsnämnden får dessutom, efter det att bygganmälan som avser åtgärder som anges i 9 kap. 2 § första stycket 1 eller 2 inkommit avseende uppförande, tillbyggnad eller annan ändring av en byggnad eller annan anläggning, ta ut en planavgift för att täcka kostnaderna för sådana åtgärder som erfordras för att enligt denna lag upprätta eller ändra detaljplaner, områdesbestämmelser och fastighetsplaner. Planavgift får tas ut endast om fastighetsägaren har nytta av planen eller bestämmelserna.

Avgifterna får tas ut med högst det belopp som motsvarar kommunens genomsnittliga kostnad för åtgärderna. Grunderna för beräkning av avgifterna skall anges i en taxa som beslutas av kommunfullmäktige.

Avgifterna tas ut av sökanden och får tas ut i förskott.

Som ett exempel på ”andra tids- eller kostnadskrävande åtgärder” som avses i paragrafens första stycke anges i lagens förarbeten skriftliga upplysningar som nämnden lämnar på begäran (11 kap. 2 § PBL, prop. 1985/86:1 s. 791 och 795).

Sakförhållandena

Av Länsstyrelsens i Kalmar län beslut den 4 december 1998 med anledning av Helena Nilssons överklagande (ärendet 204-5758-98) av ett av Miljö- och byggnadsnämnden i Mörbylånga kommun den 16 april 1997 (§ 45) fattat beslut om avgift för viss handläggning framgår bl.a. följande.

Helena Nilsson framförde i en till miljö- och byggnadsnämnden den 23 januari 1996 inkommen ansökan om ”förhandsbesked”, utformad på en för ändamålet tillhandahållen blankett, önskemål om att få bebygga en fastighet (Eriksöre 11:1) med 40–70 fritidshus genom avstyckning av tomter av viss storlek. Hon ställde i ansökningsfrågan huruvida tillstånd till planläggning av området kunde lämnas. Miljö- och byggnadsnämnden beslöt den 20 mars 1996 (§ 21) att markägaren eller eventuell exploatör fick tillstånd att på egen bekostnad upprätta detaljplan för området. För handläggningen av det sålunda avslutade ärendet påfördes Helena Nilsson en avgift på 7 480 kr, avseende ”positivt förhandsbesked till planläggning”. Sedan hon begärt nedsättning av avgiften till 2 000 kr, beslöt nämnden den 16 april 1997 (§ 45) att vidhålla det påförda beloppet. – Helena Nilsson överklagade hos länsstyrelsen detta beslut med yrkande att avgiften skulle helt undanröjas. Till stöd härför anförde hon bl.a. att hennes framställning i saken hade hanterats som ett initiativ till en detaljplan och inte som ett förhandsbesked till bygglov samt att förutsättningar för att enligt kommunens taxa ta betalt för planarbeten inte förelåg i detta fall. – Nämnden anförde i ett yttrande bl.a. följande. Kommunen har inte för avsikt att genomföra planarbetet utan kommer även vid en eventuell fortsättning av ärendet att se till att kostnadstäckning för kommunens insatser erläggs, innan kommunen påbörjar ett eventuellt arbete i ärendet. Om Helena Nilssons ansökan hade varit en begäran om att påbörja planarbete för området, skulle ett speciellt avtal ha

upprättats för att reglera kommunens insatser och med ett belopp som hade varit klart högre än det nu påförda. 2000/01:JO1

Genom sitt beslut den 4 december 1998 undanröjde länsstyrelsen den Helena Nilsson påförda avgiften. I beslutets motivering anför, efter ovan återgivna uppgifter om hennes framställning i det bakomliggande ärendet, följande.

Enligt länsstyrelsen kan ansökan med hänsyn till sin lydelse inte uppfattas som en ansökan om förhandsbesked eller bygglov.

Enligt 11 kap 5 § plan- och bygglagen (PBL) får byggnadsnämnden ta ut avgift bl.a. i ärenden angående lov och förhandsbesked. Med förhandsbesked avses härmed den i 8 kap 34 § reglerade möjligheten för byggnadsnämnden att ge förhandsbesked huruvida en åtgärd som kräver bygglov kan tillåtas på platsen.

Eftersom det av miljö- och byggnadsnämnden fattade beslutet uppenbart inte är ett sådant besked som avses i 8 kap 34 §, kan avgift inte tas ut på det sätt nämnden redovisat.

Lämnas efter upprättande av plan bygglov för uppförande, tillbyggnad eller ombyggnad av en byggnad eller annan anläggning, får byggnadsnämnden dessutom ta ut en planavgift för att täcka kostnader för sådana åtgärder som erfordras för att enligt denna lag upprätta eller ändra bl.a. detaljplaner. Grunderna för beräkning av avgifterna skall anges i en taxa som beslutas av kommunfullmäktige. Avgifterna tas ut av sökanden och får tas ut i förskott.

Om kommunen önskar täcka sina kostnader för upprättande av detaljplan på annat sätt än det som lagen anger, återstår att träffa ett civilrättsligt avtal härom med exploitören.

Länsstyrelsen konstaterar att frågan om uttagande av planavgift enligt 11 kap 5 § PBL inte är aktuell. Något avtal som reglerar fördelningen av kostnaderna för en eventuell kommande planläggning mellan kommunen och markägaren/exploatören förelåg inte vid tiden för det överklagade beslutet. Länsstyrelsen finner därför att byggnadsnämnden inte heller på denna grund har stöd för sitt beslut att påföra Nilsson den aktuella avgiften. Den möjlighet som finns i 11 kap 5 § att i andra fall för vissa tids- och kostnadskrävande åtgärder uttaga avgift har inte åberopats av kommunen. Överklagandet skall därför bifallas.

I en som Betalningskrav rubricerad skrivelse till Helena Nilsson den 5 mars 1999 hänvisade miljö- och byggnadschefen till den del av motiveringen i länsstyrelsens ovan redovisade beslut som berör möjligheten att enligt nämnt lagrum ta ut avgift för andra tids- eller kostnadskrävande åtgärder än där särskilt angetts. Han fortsatte:

– – – Fastigheten har 1998-03-20 övergått till annan ägare för en köpeskilling av 325 000 kr. Man kan anta att det besked som kommunen lämnat rörande en förväntad planläggning kan ha påverkat den prissättning som skett i samband med överlåtelsen. Sålunda bedömer undertecknad att det besked som Ni erhållit i anledning av Er förfrågan varit till gagn för Er.

Med hänvisning till ovanstående och med stöd av 11 kap – – – hemställer undertecknad att Ni betalar den avgift på 7 480 kr som härmed debiteras Er. Avgiften motsvarar de kostnader som Er förfrågan föranlett kommunen.

I en skrivelse till Helena Nilsson den 9 april 1999 framställde miljö- och byggnadschefen betalningskravet ånyo, med anledning av att hon hade återsänt det förra. Han upprepade därvid hänvisningen till länsstyrelsens beslut och tillade:

Det nya betalningskrav som Du nu erhållit grundar sig på denna möjlighet. Tyvärr var det ej möjligt att föra in hänvisningen till denna § i en pågående överprövning varför vi tvingades att ta om det hela från början. Så nu har ärendet börjat rulla igen och förhoppningsvis väljer Du denna gång att betala den avgift vi fakturerat Dig så vi slipper utnyttja kronofogdemyndigheten och tingsrätten m.fl. 2000/01:JO1

Att kommunen hanterat Ditt ärende och att det givit ett positivt resultat torde stå utom alla tvivel.

Anmälan

Efter att ha nämnt kommunens första krav och länsstyrelsens beslut, varigenom avgift undanröjts, anförde Helena Nilsson hos JO följande.

Mats Lindahl, i egenskap av Miljö- och byggnadschef har nu för andra gången i år åter fakturerat mig för samma gamla ärendehandläggningen och nämndsbeslutet från 1996, som avgjorts av Länsstyrelsen till min fördel. Han saknar m a o helt fog för sin fordran. Samtidigt hotar han mig nu med "kronofogde och tingsrätt, m fl" om jag inte efterkommer hans krav.

Den första fakturan återsänder jag i mars med ett följebrev till Miljö- och byggnadsnämnden, men jag är osäker om nämnden har fått handlingen på sitt bord. I vart fall har jag inte fått mig ett nämndsbeslut till del som skulle styrka Lindahls vidare agerande.

Jag har nu returnerat senaste kravfaktura med ytterligare ett följebrev och även tillskrivit Kommunstyrelsens ordförande med en anhållan om att Kommunstyrelsen må vidta åtgärder mot Lindahls sätt att agera och att jag slipper blir hotat av kommunens tjänsteman.

Jag anhåller att Justitieombudsmannen i första hand granskar tjänstemannens agerande efter Länsstyrelsens upphävande av Miljö- och byggnadsnämndens beslut och vidare granskar kommunens handläggningen av ärendet i sin helhet.

Utredning

Genom remiss begärdes från miljö- och byggnadsnämnden yttrande angående handläggningen efter det att länsstyrelsen upphävt det överklagade beslutet. I sitt svar anförde nämnden bl.a. följande.

Helena Nilsson inkom 1996-01-23 med en ansökan om förhandsbesked om avstyckning för ett område för framtida planläggning för fritidsbebyggelse. Ärendet har handlagts via plangrupp, hörande av grannar, besiktningar av handläggare samt arbetsutskott med mera enligt de rutiner som finns rörande vår handläggning.

Miljö- och byggnadsnämnden beslöt 1996-03-20 att markägaren eller eventuell exploatör får tillstånd att på egen bekostnad upprätta detaljplan för området. Helena Nilsson fakturerades en avgift på kronor 7 480:- för det arbete som lagts ner i ärendet. Den taxa som antagits och tillämpas bygger på att sådan här ärendehantering skall kostnadstäckas av intressenten. ---

Den fakturering som skett i ärendet bygger på en taxa som antagits av kommunfullmäktige 1995-06-19 § 73 bygger på en av Kommunförbundet framtagen taxa som har som mål att eventuella sökanden eller exploatörer skall täcka kommunens kostnader i samband med hanteringen av deras ärenden. Avgiften i det nu aktuella fallet är framtagen för att täcka dessa kostnader. Det betalningskrav som översändes till Helena Nilsson 1999-03-

05 av miljö- och byggnadschefen hänvisar, med hänsyn till länsstyrelsens beslut, till 11 kap 5 § första stycket i PBL helt i enlighet med länsstyrelsens upplysning i sitt beslut. --- 2000/01:JO1

Miljö- och byggnadschefen har handlagt och vidtagit åtgärder helt i enlighet med nämndens vilja. Ärendets fortskridande har kontinuerligt rapporterats under ärenden för kännedom vid nämndens sammanträden.

Enligt nämndens uppfattning är det självklart att en sökande eller exploatör skall svara för de kostnader som denne orsakat kommunen i samband med en ärendehantering. Speciellt i Nilssons fall är detta självklart då Nilsson haft klar fördel av nämndens beslut i samband med en fastighetsaffär. Enligt nämnden är det viktigt att den sökande eller exploatören svarar för sina kostnader så att inte skattemedel används för hanteringen av sådana här ärenden. Något hot från miljö- och byggnadschefen i ärendet kan nämnden inte utläsa. Snarare är det Nilsson som hotat i samband med sin skrivelse till kommunstyrelsens ordförande 1999-04-21, där hon just hotar med att göra en JO anmälan. ---

Miljö- och byggnadsnämnden ställer sig med hänvisning till ovanstående helt bakom miljö- och byggnadschefens agerande.

Helena Nilsson yttrade sig över miljö- och byggnadsnämndens remissvar och anförde då bl.a. följande.

I yttrandet argumenterar nämnden i huvudsak kring det rättmätiga huruvida kommunen kan ta betalt för en viss ärendehantering eller inte. Den saken är för min del utagerad. Länsstyrelsen har med hänsyn till gällande Plan- och bygglagstiftning samt med beaktande av kommunens taxa upphävt det felaktiga beslutet och samtidigt undanröjt den mig påförda avgiften. Länsstyrelsens beslut har inte överklagats och sålunda vunnit laga kraft.

Det är främst Lindahls agerande efter länsstyrelsens beslut och på vilket sätt han gör det, som jag vänder mig emot. När han utan stöd av ett förnyat nämndsbeslut och utan besvärshänvisning och endast med hänvisning till det tidigare upphävda beslutet kräver mig på det undanröjda beloppet.

Vidare finner jag det beklämmande att nämnden i sitt yttrande återigen vidhåller att köpeskillningens storlek vid det senare ägarbytet av berörd fastighet skulle vara ett särskilt skäl för denna särbehandling.

Sedan Mörbylånga kommun vid Kalmar tingsrätt hade yrkat förpliktande för Helena Nilsson att till kommunen utge avgiften i fråga, ogillades käromålet genom en dom den 1 februari 2000 (FT 1395-98). Enligt domen hade kommunen som grund för yrkandet angett ”positivt förhandsbesked planläggning med räkningsnummer ---”. Domskälen var följande.

Länsstyrelsen i Kalmar län har genom beslut 1998-12-04 upphävt det beslut som kommunens yrkande hänför sig till och undanröjt den Helena Nilsson påförda avgiften. Helena Nilsson har obesträtt uppgivit att beslutet vunnit laga kraft. Käromålet kan därför inte bifallas.

I ett beslut den 2 mars 2000 anförde *JO Berggren* följande.

Bedömning

2000/01:JO1

En granskning genom JO är inte avsedd att ersätta den prövning som kan ske i ordinarie instanser, och JO bör inte heller föregripa sådan prövning. JO:s tillsyn utövas vidare enligt 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 gällande regler för förfarandet. Däremot brukar JO inte ta ställning till om ett beslut är riktigt i sak. JO tar upp sakfrågor till utredning bara när ett beslut direkt strider mot en lag eller annan författning eller annars framstår som uppenbart felaktigt.

Mot bakgrund av nu nämnda inriktning av JO:s tillsyn och då frågan om avgiftsskyldighet i det förevarande fallet har prövats – och möjligen kan komma att ytterligare prövas – av högre förvaltningsmyndighet och allmän domstol, begränsar jag mina uttalanden enligt vad som framgår av det följande.

Avgiftsfrågan i det första skedet har som framgått överprövats i ordinarie instans i det förvaltningsrättsliga förfarandet, av länsstyrelsen. Vad gäller den följande handläggningen har Helena Nilsson gjort gällande att frågan om hennes skyldighet att betala avgiften har avgjorts slutligt genom länsstyrelsens icke överklagade beslut, och hon har anmärkt att – såsom hon torde vara att förstå – nämnden inte i ordinarie sammansättning har fattat ett nytt beslut i frågan, innan denna drevs vidare efter länsstyrelsens beslut.

Det kan inte anses ha förelegat några rättsliga hinder för kommunen att, såsom skett, i den föreliggande situationen och inom ramen för det prövningssystem som står till buds vid allmän domstol direkt fullfölja sina anspråk på avgift. En annan sak, som numera där prövats i första instans, är vilka förutsättningar i form av ytterligare beslut från nämndens sida som varit nödvändiga för att anspråken skulle kunna prövas närmare.

Helena Nilsson har särskilt vänt sig emot ett inslag i vad nämnden åberopat som stöd för att ta ut avgift. Vad hon i denna del avser är vad som i nämndens yttrande till JO formulerats: ” – – – då Nilsson haft klar fördel av nämndens beslut i samband med en fastighetsaffär – – – ”. Detta är att bedöma mot bakgrund av bestämmelserna om planavgift (11 kap. 5 § andra stycket PBL), vilka i sista meningen som en förutsättning anger att fastighetsägaren har nytta av planen och vilka länsstyrelsen i fallet funnit icke tillämpliga. Jag finner klagomålen i denna del befogade. Nämnden uttalar sig här, liksom i betalningskraven i mars och april 1999, som om den inte hade tagit del av länsstyrelsens beslut och går helt utom ramen för tillämpliga föreskrifter.

Med anledning av vad miljö- och byggnadsnämnden har kommit in på i sitt yttrande till JO vill jag framhålla följande rörande bl.a. arten av det beslut av den 20 mars 1996, vilket föranlett avgiften.

Beslutet anges avse ett tillstånd att upprätta detaljplan. Någon sådan form av tillstånd förekommer inte i byggnadslagstiftningen (jfr 1 kap. 4 § PBL), och en i ett sådant tillstånd liggande befogenhet för enskild ter sig också främmande med hänsyn till att det är kommunens uppgift såväl att svara för

upprättande av förslag till detaljplan som att anta plan (se bl.a. 5 kap. 20 och 29 §§ och, beträffande det s.k. kommunala planmonopolet, 1 kap. 2 § PBL). 2000/01:JO1

En form av tillstånd enligt PBL är förhandsbesked (1 kap. 4 § och 8 kap. 34 §). Ett ärende om förhandsbesked gäller frågan huruvida en åtgärd som kräver bygglov kan tillåtas på avsedd plats. Ärendet skall utmynna i ett beslut som innebär att tillstånd i detta avseende meddelas eller vägras.

Enligt nämndens yttrande till JO skulle *ansökningen* i ärendet ha gällt "förhandsbesked om avstyckning" etc. Inom den på byggnadsnämndernas verksamhetsområde aktuella lagstiftningen finns en ordning med förhandsbesked föreskriven i PBL, i nyss nämnd omfattning, men inte i fastighetsbildningslagen (1970:988, FBL) – bortsett från tillståndsbeslut meddelat enligt 4 kap. 26 § FBL. Byggnadsnämnderna avgör inte ärenden om fastighetsbildning men har ändå till uppgift att i vissa situationer ta ställning i dem. Det kan gälla yttrande vid samråd enligt 4 kap. 25 § första stycket FBL eller utövande av beslutsbefogenheter enligt 3 kap. 2 § tredje stycket eller 4 kap. 25 a § FBL.

I den mån en ansökan är oklar eller av annan anledning svår att inordna i någon kategori av framställningar som ägnar sig för meningsfull prövning eller annan handläggning, är det myndighetens skyldighet att ge vägledning. Det följer av allmänna bestämmelser om serviceskyldighet (4 § förvaltningslagen, 1986:223; se även 11 kap. 1 § första stycket 4 PBL).

Oavsett vilka tids- eller kostnadskrävande åtgärder som nämnden vidtog med anledning av Helena Nilssons framställning i januari 1996, synes det mot nu angiven bakgrund och på här föreliggande underlag inte möjligt att hänföra det beslut om tillstånd, som framställningen föranledde, till någon av byggnadsnämndernas i författning förutsatta typer av ärenden. Över huvud taget är det svårt att se vad meningen var med beslutet, särskilt som nämnden (i yttrandet till länsstyrelsen) framhållit att det inte var säkert att något planarbete ens skulle påbörjas.

Det är av vikt att byggnadsnämnderna håller sig till den ordning för beslut som PBL anvisar och inte i onödan laborerar med andra former, vilka kan medföra oklarhet om vad som rättsligt sett äger rum. Att ett behov av tydlighet gör sig gällande även med hänsyn till tillämpningen av reglerna om byggnadsnämndens rätt att ta ut avgift i sin verksamhet är i förevarande ärende uppenbart.

Ärendet avslutas med den kritik som ligger i det sagda.

Olämpligheten av att en myndighet i beslutsliknande former tolkar ("förtydligar") egna beslut

(Dnr 2174-1998)

Anmälan

Albert Montonen anmälde att en förrättningslantmätare vid Lantmäterimyndigheten i Örebro län – efter beslut den 20 juni 1996 angående förrättning enligt anläggningslagen (1973:1149) om vad som skulle gälla för

en gemensamhetsanläggning för Munkabodavägen i Lindesbergs kommun – 2000/01:JO1 hade meddelat ett förtydligande den 15 oktober 1997. I detta utelämnades en i beslutet angiven begränsning av vägbanan, vilket hade fått till följd att Albert Montonens i anläggningen ingående fastighet Frövi 2:8 utsatts för intrång m.m.

Anläggningsbeslutet innehåller följande:

Med upphävande av gemensamhetsanläggningen Frövi ga:3 och av utlåtande 1952-01-03 akt NÄSBY 412 och 1954-08-09 akt NÄSBY 440 enligt lagen om enskilda vägar skall fortsättningsvis följande gälla:

1. Gemensamhetsanläggning skall inrättas och omfatta: Enskilda vägen från allmänna vägen länsväg 249 ca 2400 meter västerut t.o.m. fastigheterna Frövi 2:79 och 2:89. Se bif kartskiss
2. Deltagande fastigheter i gemensamhetsanläggningen är Fastigheter enligt fastighetsförteckningen i aktbilaga AB2.
3. För anläggningen upplåtes

Det utrymme av samfälliga vägar och enskilda fastigheter som den befintliga vägen och vägområdet upptar och som kan behövas för istandsättningsåtgärder. Tomtmark upplåtes ej mer än vad befintlig väg gör idag.

4. Anläggningen övertages så snart anläggningsbeslutet vunnit laga kraft.

5. I övrigt skall gälla:

Vägbanan skall vara högst 4 meter samt skall vägdiken och mötesplatser anordnas efter vad som kan behövas.

Vägen skall hållas öppen för fordonstrafik året om.

Vägen får begränsas för tyngre trafik under tjällossning.

Skador som då åsamkas vägen av tung trafik skall betalas av den delägare som ansvarar för transporten.

För åstadkommande av trafiksäkra siktförhållanden medges rätt att röja all vegetation inom 2 meter från vägkant eller dikes ytterkant där så behövs. Denna rättighet gäller ej inom Frövi 2:8.

6. Beslut om andelstal

— — —

I skrivelsen den 15 oktober 1997 med förtydligande av anläggningsbeslutet, riktad till Munkaboda Samfällighetsförening, anförde förrättningsmannen Mats Larsson följande.

Med anledning av att tolkningsproblem har uppstått rörande innehållet i mitt anläggningsbeslut av den 1996-06-20 i ärende FTV096140 vill jag lämna följande förtydligande.

Beslutet är uppdelat i 5 delar.

- del 1 avser en beskrivning om vilken väg som avses. Entydigt och torde inte kunna missuppfattas.
- del 2 talar om vilka fastigheter som skall delta i väghållningen
- del 3 anger vilken mark som beslutet avser skall upplåtas till Munkaboda Samfällighetsförening.

Således upplåtes på alla fastigheter som vägen passerar

1. den befintliga vägbanan

2. dessutom till vägen hörande vägområde i vilket ingår befintliga vägdiken (till diket hör botten + båda slänterna). Kopia av skiss från vägverket bifogas. Den utgör en bra illustration på detta. 2000/01:JO1

3. dessutom mark härutöver som kan behövas för framtida istandsättningsåtgärder. I Munkabodas fall torde här inbegripas nya vägdiken och mötesplatser. Sådana får anordnas efter behov.

- del 4 anger när ansvaret för vägens skötsel tidsmässigt börjar
- del 5 avser dels vilka krav som gäller för vägens standard och skötsel samt också dels den ytterligare rätt som föreningen fått på alla andra fastigheter längs vägen undantaget Frövi 2:8. Rätten avser möjlighet att kunna röja skymmande vegetation i kurvor pga trafik-säkerhetsskäl. Rätten gäller högst 2 meter ut från vägområdets ytterkant.

Konkret gäller således att inom Frövi 2:8 gäller endast vad som angivits under 2 och 3 ovan.

Utredning

Efter remiss yttrade lantmäterimyndigheten följande.

Genom anläggningsbeslut 1996-06-20 (dnr FTVO 96140) ingår den ifråga-varande vägen i en gemensamhetsanläggning som efter lagakraftvinnande erhållit registerbeteckningen Frövi ga:4. I anläggningsbeslutet anges bl.a. följande:

- a) Vägbanan skall ha en bredd om högst 4 meter.
- b) Vägdiken och mötesplatser skall anordnas efter vad som kan behövas
- c) För åstadkommande av trafiksäkra siktförhållanden medges rätt att röja all vegetation inom 2 meter från vägkant eller dikes ytterkant där så behövs. Denna rättighet gäller ej inom Frövi 2:8.

Munkaboda samfällighetsförening, som förvaltar Frövi ga:4, har således – med stöd av anläggningsbeslutet – rätt att ta mark i anspråk inom Frövi 2:8 i den omfattning som anges i punkterna a och b ovan.

Lantmäterimyndigheten har i ett särskilt meddelande 1997-10-15 till Munkaboda samfällighetsförening gjort ett förtydligande av anläggningsbeslutets innehåll.

Lantmäterimyndigheten finner att förtydligandet avviker från anläggningsbeslutet vad avser vägbanebredd. I förtydligandet anges att gemensamhetsanläggningen omfattar vägbanan med befintlig bredd i stället för högst 4 meter som angivits i anläggningsbeslutet. Förtydligandet utgör dock inget beslut från Lantmäterimyndighetens sida och har ingen rättsverkan. Om avvikelser föreligger mellan förtydligandet och det lagakraftvunna anläggningsbeslutet gäller det senare.

I ett beslut den 20 oktober 1999 anförde *stf JO Ekberg* följande.

Bedömning

Jag vill inledningsvis framhålla att jag inte uttalar mig om innehållet i sak i det förtydligande som gjordes den 15 oktober 1997. Jag noterar endast – på samma sätt som anges i lantmäterimyndighetens remissvar – att förtydligandet avviker från anläggningsbeslutet genom att det inte uttryckligen anges att vägbanan skall vara högst fyra meter bred.

Vad jag tar upp är i stället frågan om tillåtligheten och lämpligheten av att på sätt som skett i efterhand komplettera ett lagakraftvunnet förrättningsbeslut med uttalande till ledning för hur beslutet skall tolkas.

Någon författningsbestämmelse som reglerar ett sådant förfarande finns inte vare sig med allmän giltighet eller med särskild inriktning på lantmäteriförhållanden.

I 26 § förvaltningslagen (1986:223) anges att ett av en förvaltningsmyndighet meddelat beslut, som innehåller en uppenbar oriktighet till följd av myndighetens eller någon annans skrivfel, räknfel eller liknande förbiseende, får rättas av den myndighet som har meddelat beslutet, varvid särskilda formföreskrifter skall iakttagas. Någon sådan situation där denna bestämmelse blir tillämplig är det emellertid inte fråga om här.

Verkan av ändrade förhållanden kan enligt 35 § anläggningslagen under vissa omständigheter föranleda en ny förrättning. Av paragrafen framgår att det – även utan att sådana förhållanden inträtt – är möjligt att hålla en ny förrättning om ett klart behov av omprövning framkommit. Denna möjlighet infördes genom en lagändring 1990 och motiverades närmast av behovet att kunna modifiera villkoren för en anläggning med hänsyn till vunna erfarenheter (se prop. 1988/89:77 s. 75). Huruvida denna bestämmelse hade kunnat vara tillämplig på förevarande fall är tveksamt och frågan går under alla förhållanden inte att bedöma på det material som är tillgängligt i JO-ärendet. En lösning enligt denna ordning torde också vara förknippad med vissa förrättningskostnader.

En annan rättelsemöjlighet anvisas som ett extraordinärt rättsmedel i 15 kap. 10 § fastighetsbildningslagen (1970:988) som enligt 30 § anläggningslagen är tillämplig också på anläggningsförrättningar. Enligt bestämmelsen kan lantmäterimyndigheten söka rättelse hos fastighetsdomstolen i förrättning som är behäftad med grövre fel eller som av annan orsak inte bör registreras t.ex. att ett beslut fått en ”så dunkel utformning att det är omöjligt att utläsa innebörden av beslutet” (se Landahl och Nordström, Fastighetsbildningslagen. En kommentar, 2 u. 1991 s. 455 f.). Förutsättningar att tillämpa detta lagrum i förevarande fall torde dock inte föreligga eftersom anläggningsbeslutet inte kan anses behäftat med kvalificerade brister av här nämnt slag.

Frågan är då om förrättningsmannen på någon annan grund kan eller är skyldig att tillhandagå med en närmare tolkning av sitt förrättningsbeslut. I 4 § förvaltningslagen föreskrivs att varje myndighet skall lämna upplysningar, vägledning och råd eller annan 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.

Bestämmelsen tar när det gäller handläggning av ärenden som innefattar myndighetsutövning mot enskild i första hand sikte på myndighetens serviceskyldighet innan myndigheten har fattat beslut i ärendet. Även efter det att ett ärende har avslutats för myndighetens del kan bestämmelsen bli tillämplig. Som ett exempel nämns i kommentaren till Nya förvaltningslagen (Hellners-Malmqvist, 5 u. 1999 s. 55) att en enskild vill förhöra sig om möjligheten att få beslutet ändrat trots att klagotiden löpt ut.

2000/01:JO1

Ett annat exempel kan vara att myndigheten till massmedier, en part eller någon annan kommenterar sitt beslut. Något rättsligt hinder för detta föreligger inte låt vara att det i vissa fall – varom här inte är fråga – finns inskränkningar i detta avseende i sekretesslagen (1980:100). Ett sådant uttalande kan ta sikte på att förklara de ställningstaganden som gjorts i beslutet och vad som varit avgörande vid bestämmande av utgången. Det kan också röra sig om frågor som har med verkställighet av beslutet att göra. Det är inte uteslutet att myndigheten också i situationer där fråga uppkommit om innebörden av myndighetens beslut kan bidra med någon form av förklaring av beslutet som kan förhindra en feltolkning av detsamma eller ett överklagande i onödan till nästa instans. Här måste dock myndigheten iakta stor försiktighet så att den inte i efterhand gör en saklig omprövning av sitt eget beslut eller skadar tilltron till sin egen opartiskhet.

Vad jag nu uttalat avser muntliga eller skriftliga uppgifter som myndigheten förmedlar till enskilda och andra. En helt annan sak är det om myndigheten i efterhand gör ett auktoritativt uttalande till ledning för tolkningen av ett beslut och tar in detta uttalande i ett med beslut jämförbart dokument. Ett sådant förfarande måste betecknas som klart olämpligt. Detta är självfallet särskilt framträdande när det kan föreligga motstridiga intressen i det ärende som omfattas av ursprungsbeslutet.

I förevarande fall tillkom det av förrättningsmannen gjorda förtydligandet i ett sammanhang där – såvitt kan utläsas av de i JO-ärendet tillgängliga handlingarna – delade meningar förelåg om det ursprungliga beslutets innebörd. Att i ett sådant läge gå ut med ett skriftligt tolkningsbesked – rubricerat "Förtydligande i anläggningsbeslut" och undertecknat i tjänsten av den berörde förrättningsmannen – är helt olämpligt. Genom detta förfarande har myndigheten gått långt utöver de ramar som gäller för serviceplikten i förvaltningslagen. Särskilt betänkligt blir det naturligtvis om förtydligandet kan uppfattas som om det i en viktig sakfråga avviker från vad som föreskrivs i ursprungsbeslutet.

Tiden för överklagande av förvaltningsbeslut

2000/01:JO1

(Dnr 4150-1999, del av)

I några ärenden har iakttagits att myndigheter som meddelat ett överklagbart beslut i efterhand medgett att överklagandetiden skulle beräknas från en senare tidpunkt än den då klaganden fick del av beslutet. Så var bl.a. fallet i ett ärende som gällde ett av Miljö- och byggnadsnämnden i Smedjebackens kommun meddelat beslut angående bygglov. Nämndens beslut kom vederbörande (anmälaren E.H:s båda barn) till del den 9 september 1999. I en skrivelse följande dag bekräftade de mottagandet av beslutet och begärde samtidigt anstånd med ett eventuellt överklagande till tre veckor efter att de erhållit vissa begärda handlingar. Detta beviljades av stadsarkitekten i en skrivelse den 16 september.

I ett beslut den 19 maj 2000 anförde *stf JO Ekberg* bl.a. följande.

Av 13 kap. 3 § första stycket PBL framgår att bestämmelser om överklagande av byggnadsnämndens beslut om bl.a. bygglov, rivningslov eller marklov finns i 23–25 §§ förvaltningslagen. Av dessa paragrafer framgår bl.a. följande. En skrivelse med överklagande skall ges in till den myndighet, som har meddelat det överklagade beslutet, och skall ha kommit in dit inom tre veckor från den dag då klaganden fick del av beslutet. Beslutsmyndigheten prövar om skrivelsen med överklagandet har kommit in i rätt tid (s.k. rättidsprövning) och skall, om detta är fallet, överlämna skrivelsen och övriga handlingar i ärendet till den myndighet som skall pröva överklagandet. Har skrivelsen kommit in för sent, skall den som regel avvisas.

I förevarande fall hade E.H:s barn i en telefaxskrivelse till miljö- och byggnadsnämnden den 10 september 1999 bekräftat att de den 9 september hade mottagit nämndens beslut av den 31 augusti 1999. Överklagandetiden började lagenligt löpa den 9 september och rättidsprövningen, vid ett överklagande, skulle alltså ske med utgångspunkt i detta datum. Någon rätt för myndigheten att efter eget skön bestämma överklagandetiden och hur den skall beräknas finns inte. Nämnden översände den 16 september 1999 en begärd handling till E.H:s barn och meddelade samtidigt att överklagandetiden ”kommer att räknas 3 veckor från det datum ni erhållit dessa handlingar”. Detta meddelande är med hänsyn till gällande bestämmelser ägnat att förvåna. Än mer anmärkningsvärt finner jag det att miljö- och byggnadsnämnden i sitt remissvar – trots att tillämplig paragraf i förvaltningslagen angetts i remissen – uttalat att det ”ansågs rimligt” att bevilja anstånd med överklagandet.

Överförmyndarnämnder och överförmyndare

2000/01:JO1

Vissa iakttagelser och uttalanden med anknytning till förmynderskapslagstiftningen

(Dnr 3519–3521-1999 och 4517-1999)

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 ägnat detta område särskild uppmärksamhet. Ett flertal klagomålsärenden har avgjorts och fyra inspektioner har företagits, nämligen av Överförmyndarna i Orsa, Leksands och Falu kommuner (dnr 3519–3521-1999) samt av Överförmyndarnämnden i Göteborgs kommun (dnr 4517-1999). I det följande redovisas uttalanden som förekommit i några under året av JO Pennlöv meddelade beslut.

Vid de företagna inspektionerna har konstaterats ett flertal brister i handläggningen av förmynderskapsärenden. Med anledning framför allt av vad som framkom i Leksand och Göteborg fann JO anledning att erinra om de regler som gäller för registrering av allmänna handlingar. I inspektionsprotokollen återgav han därför vad han anförde i denna fråga vid sin inspektion av Överförmyndarnämnden i Helsingborgs kommun (dnr 4287-1997) enligt följande.

Enligt huvudregeln i 15 kap. 1 § sekretesslagen skall allmän handling, när den kommit in till eller upprättats hos myndighet, utan dröjsmål registreras. Enligt 15 kap. 2 § sekretesslagen skall det av registreringen framgå datum då handlingen kom in eller upprättades och diarienummer eller annan beteckning som har åsatts handlingen samt i förekommande fall från vem handlingen har kommit in eller till vem den har expedierats och i korthet vad handlingen rör. I undantagsfall skall uppgifter av de två sistnämnda slagen utelämnas eller särskiljas, nämligen om det behövs för att registret i övriga delar skall kunna företas för allmänheten.

Det skall understrykas att de ifrågavarande uppgifterna skall framgå av registreringen. Det räcker således inte med att varje separat upprättad eller inkommen handling innehåller uppgift om datum och diarienummer etc. Man kan också uttrycka det så att det skall vara möjligt att – utan några ”förkunskaper” om ärendet och utan tillgång till några andra handlingar än själva registret, dvs. dagboksbladet – fastställa vilka handlingar som inkommit och upprättats i ärendet. När det gäller diarienummer eller liknande beteckning i överförmyndarnas verksamhet kan personnumret vara en naturlig och lämplig beteckning. Överförmyndarnämnden i Helsingborgs kommun åsätter varje akt ett löpande registreringsnummer. Huvudsaken är att det går att hänföra varje handling till en särskild akt. Om den beteckning som används framgår av varje separat handling i akten, och handlingen dessutom aktbilageras samt aktbilagenummer också anges i registret (dagboksbladet) skapas en godtagbar säkerhet i diarieföringen såvitt avser identifikationen av handlingen.

Beträffande handlingar som är offentliga anvisas i 15 kap. 1 § sekretesslagen ett alternativ till registrering, nämligen att handlingarna hålls så ordnade att det utan svårighet kan fastställas om en handling har kommit in

eller upprättats. Förekomsten av offentliga handlingar i ärenden som handläggs av överförmyndare torde dock vara begränsat med hänsyn till den starka sekretess som råder i nämnda verksamhet enligt 9 kap. 14 § sekretesslagen. Enligt paragrafen gäller sekretess hos överförmyndare eller överförmyndarnämnd i ärende enligt föräldrabalken för uppgift om enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde lider skada eller men. Utan hinder av sekretessen får uppgift lämnas till enskild enligt vad som föreskrivs i föräldrabalken.

2000/01:JO1

I sekretesslagen finns också andra undantag från registreringskyldigheten. Dessa är dock antingen inte tillämpliga över huvud taget i överförmyndarnas verksamhet eller av begränsad praktisk betydelse för denna. Jag går därför inte närmare in på dessa undantag.

Det noterades att överförmyndarnämnden till länsstyrelsen hade uttryckt att nämnden egentligen inte är skyldig att föra dagbok men att sådan nu upprättats eftersom länsstyrelsen krävt detta.

JO fann av denna anledning, för undvikande av missförstånd, skäl att till protokollet låta anteckna följande.

De krav på löpande registrering som uppställts i 15 kap. 2 § sekretesslagen kan sägas innebära just att en slags dagbok skall föras. Detta register över inkommande och upprättade handlingar behöver naturligtvis inte nödvändigtvis kallas dagbok. Det viktiga är att varje myndighet som inte omfattas av något av de ovan angivna undantagen från registreringskyldigheten ser till att myndighetens diarieföring når upp till sekretesslagens krav.

Av naturliga skäl går det inte att på ett detaljerat sätt ange hur registreringen skall utformas i det enskilda fallet. För överförmyndarnämndens del framstår det dock som lämpligt att fortsätta på den inslagna vägen, d.v.s. att föra dagbok på aktomslaget och därvid ange datum då handling inkom eller upprättades, ett aktbilagenummer (genom vilken varje handling i akten kan identifieras), från vem handlingen inkommit (t.ex. "skrivelse från gode mannen") alternativt till vem den expedierats ("föreläggande till gode mannen") och i korthet vad handlingen rör ("årsredovisning"). Icke expedierade tjänsteanteckningar (t.ex. uppgifter inhämtade vid telefonsamtal) benämns t.ex. "tjänsteanteckning" eller "Tel. med N.N."

Vad gällde Överförmyndarnämnden i Göteborg framhöll JO det anmärkningsvärda i att åtgärder inte hade vidtagits för att komma till rätta med rutinerna för registrering av handlingar, eftersom han vid en tidigare inspektion 1992 riktat kritik mot nämnden i just detta avseende.

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. I Falun hade sålunda i stort sett samtliga årsräkningar godkänts trots att de inte avgetts på "heder och samvete". Med anledning härav har JO gjort följande uttalande.

I 14 kap. 15 § första stycket föräldrabalken föreskrivs 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 har stått under ställföreträdarens förvaltning. Årsräkningen skall avges på heder och samvete. Motsvarande gäller förteckningar enligt 14 kap. 1 § och 13 kap. 3 § föräldrabalken.

JO underströk att det ovan angivna kravet på avgivande på heder och samvete är ovillkorligt samt att årsräkningar eller förteckningar som saknar föreskriven påskrift inte får godkännas, eftersom handlingarna i det skicket inte kan anses utgöra några förteckningar eller årsräkningar i föräldrabalkens mening. De som lämnar osanna uppgifter skall kunna träffas av straffansvar

enligt 15 kap. 10 § brottsbalken. Påteckningen ”på heder och samvete” har därmed också en viktig pedagogisk funktion genom att uppmärksamma uppgiftslämnaren på vikten av att lämna korrekta uppgifter. Årsräkningar och andra handlingar vilka enligt föräldrabalken skall avges på heder och samvete skall därför återsändas till ingivaren för komplettering om föreskriven påteckning saknas. 2000/01:JO1

I två ärenden vid Överförmyndarnämnden i Göteborg, vilka härrörde från kommunens s.k. förvaltarehet, har uppmärksammats att årsräkningarna var utformade som en årsredovisning för ett företag. I räkningen har huvudmannen benämnts som ett ”projekt” och redovisningen över årets inkomster och utgifter har återgetts under rubrikerna ”rörelseintäkter” respektive ”materialkostnader”, innebärande att huvudmannens utgifter för t.ex. tandvård har redovisats som en materialkostnad. Med anledning härav har JO framhållit att det är synnerligen olämpligt att betrakta en huvudman som ett ”projekt” och att redovisa dennes ekonomi på det sätt som gjorts i de aktuella ärendena. Han har vidare förklarat att han utgår från att denna redovisningsform skall upphöra omedelbart.

Vad gällde Överförmyndaren i Leksand framhöll JO att de konstaterade bristerna var så allvarliga att en noggrann genomgång av samtliga ärenden måste göras och att han förutsatte att överförmyndaren skulle ges resurser för att möjliggöra en sådan översyn.

Kritik mot en överförmyndare för bl.a. underlåtenhet att kommunicera ett arvodesyrkande med dödsbo

(Dnr 3290-1998)

I ett beslut den 29 november 1999 anförde *JO Pennlöv* följande.

Anmälan m.m.

B.D., för vilken L.S. varit god man enligt 11 kap. 4 § föräldrabalken, avled den 5 maj 1998. I beslut den 28 maj 1998 biföll Överförmyndaren i Lidingö stad den gode mannens framställning om arvode för 1998 med 5 600 kr. Dödsboet hade inte beretts tillfälle att yttra sig innan beslutet fattades.

I en anmälan till JO klagade P.M.D., som är son till B.D., bl.a. på att överförmyndaren inte givit dödsboet möjlighet att yttra sig över arvodesyrkandena eller besvara sig över arvodesbeslutet. P.M.D. anförde bl.a. följande. Överförmyndaren har genom en rad felaktigheter gentemot dödsboet åsamkat detta att medel utgått obehörigen. Överförmyndaren har vidare inte givit boet möjlighet att bevaka sin rätt. Att överförmyndaren sedan även tilldelat den gode mannen ersättningar genom beslut som, som det förstås, inte har delgivits huvudmannen under hans levnad och som av dödsboet uppfattas vida överstiga senare års arbetsinsatser av den gode mannen gör inte saken bättre. Att en statlig myndighet, utan någon som helst fullmakt och utan att meddela dödsboet, kan berättiga en person att gå in på en bank och plocka ut pengar från ett spärrat konto är fullständigt horribelt och åtminstone på gränsen till lagbrott. Vidare har överförmyndaren visat på uppseendeväckande brister vad gäller förvaltningsprocessrättsliga regler. De

personer som är nödgade att ha en god man till hjälp måste kunna lita på att en överförmyndare besitter de kunskaper som krävs för att den enskildes rätt skall kunna bevakas. 2000/01:JO1

Utredning

Sedan överförmyndarens akt i ärendet lånats in och granskats remitterades anmälan till överförmyndaren för utredning och yttrande. I remissvaret anförde överförmyndaren Richard W Hjelt följande.

D:s anmälan är uppdelad i två punkter varför jag här nedan yttrar mig över respektive punkt.

1. Utformningen av arvodesbeslutet har en text som har tillämpats såväl när det gäller god man/förvaltare som dödsbo. I det senare fallet har jag ej avsett att utforma beslutet som en fullmakt och det är ej heller att uppfatta som en fullmakt när det gäller dödsbon. Detta sagt med kännedom om den fasta praxis som tillämpas av bankerna och vilken i praktiken betyder, att endast rena fakturor godkännes av bankerna för betalning innan bouppteckning är inregistrerad. Alla övriga krav på boet till exempel arvodesbeslut har fått anstå antingen till dess bouppteckningen blivit inregistrerad eller arvodeskravet godkänts av dödsbodelägarna alternativt en boutredningsman.

Vad som i det aktuella fallet har hänt, är att gode mannen utan dödsbodelägarnas medgivande och innan bouppteckningen blivit registrerad i bank utverkat betalning. Rent spontant anser jag att banken förfarit felaktigt i detta fall – förutsatt att gode mannen upplyst om huvudmannens bortgång.

Eftersom det tydligen lyckats för en god man att få betalt från ett dödsbos konto har jag numera i min verksamhet kompletterat arvodesbeslut med en mening av följande lydelse ”Har huvudmannen avlidit krävs dödsboets tillstånd för uttag av arvodet”.

Denna nya utformning av arvodesbeslutet borde nu förhindra ett upprepande av vad som har hänt i det aktuella ärendet.

Såvitt det är mig bekant förekommer icke den av mig framtagna formuleringen hos landets överförmyndare.

2. P.M.D. har vidare påtalat att arvodesbeslutet inte delgivits dödsboet. Det är riktigt att dödsboet icke delgivits arvodesbeslutet. Bakgrunden härtill är att jag har förutsatt, att gode mannen skulle förete arvodesbeslutet för dödsboet för att överhuvudtaget få betalt. I det läget skulle dödsboet kunna läsa sig till en möjlighet att överklaga arvodesbeslutet. Att ett dödsbo är att jämställa med begreppet ”enskild” enligt förvaltningslagen har jag utgått ifrån. Såvitt jag vet är emellertid den frågan ej prövad i praxis.

I D:s anmälan framhålles det att dödsboet träffas av beslutet och att ”medel utgått obehörigen”. Det anføres vidare att boet inte givits möjlighet att ”bevaka sin rätt”.

Såsom det torde vara bekant, är det ingalunda lätt att rekrytera lämpliga personer till uppdrag som gode män och förvaltare. Icke sällan anser gode män/förvaltare sig inte ha rönt erkänsla och uppskattning för utfört arbete. De upplever även överförmyndarens granskning av arvodena som ett ingrepp och ifrågasättande av deras arbetsinsatser.

Mot bakgrund av det sagda, ter det sig främmande att i normalfall kommunicera ett arvodesbeslut med ett dödsbo. Består dödsboet ej av bröstarvingar utan i stället av ett stort antal släktingar på den bortgångnes sida liksom på dennes avlidne makes sida blir en delgivning synnerligen komplicerad. Skall alla släktingar delgivas eller endast en på varje släktgren? Om kravet på kommunikation även i en situation av angivet slag skall genomföras, torde av praktiska skäl ett arvodesbeslut inte kunna kommuniceras förrän bouppteckning

teckning är inregistrerad och ett eventuellt testamente vunnit laga kraft/godkännande av arvingar. 2000/01:JO1

Syftet med en delgivning är att bereda den som drabbas av beslutet en möjlighet att besvära sig. För att veta vem som drabbas torde i dessa sammanhang en delgivning anstå tills ett arvskifte föreligger. Det kan då visa sig, att det inte är dödsboet som drabbas utan t ex en universell testamentstagare varför det får bli den som skall delgivas arvodesbeslutet. Detta i sin tur kan betyda att gode mannen får vänta på sitt arvode tills årslånga boutredningar eller arvstvister fått sin lösning.

Med det anförda vill jag visa, att en delgivning av ett arvodesbeslut, vari ett normalarvode blir tillerkänt gode mannen ej ligger i gode mannens intresse och ej heller automatiskt kan anses drabba ett dödsbo. När god man/förvaltare yrkar arvoden utöver normalbeloppen på 5, 10, 15 eller 20 % så kommuniceras arvodesyrkandet med huvudmannen om han eller hon kan anses vara i stånd att yttra sig. Om huvudmannen ej kan förväntas kunna yttra sig har jag för min del förordnat en särskild god man enligt 11 kap 2 § föräldrabalken. Däremot kan det ej anses vara rimligt, att förordna ytterligare en god man som i sin tur skall granska den andre gode mannens arvodesyrkande. Det sagda visar att någonstans måste en gräns sättas för processen med delgivning av arvodesyrkanden med huvudmannen eller dennes företrädare.

Det torde inte sakna sitt intresse att i detta sammanhang få påpeka, att Stockholms överförmyndarnämnd icke i så kallade normalfall kommunicerar ett fattat arvodesbeslut med huvudman eller dödsbo. Av en debatt förd i medlemstidningen Överförmyndarnytt har det också framgått, att delgivning av arvodesbeslut upptagande normalarvoden ej synes bli tillämpade av landets överförmyndare.

Vid bedömning av de årligen yrkade godmansarvodena har jag på sätt framgår av akten likväl anmodat gode mannen att t ex lämna utförligare förklaring till de av honom redovisade femton besöken hos sin huvudman år 1997. De av mig beslutade arvodena har jag funnit vara skäliga.

Avslutningsvis vill jag påpeka att jag den 2 juli 1998 tillställde P.M.D. kopia av det i ärendet aktuella arvodesbeslutet. Vad mig är bekant har P.M.D. eller hans syster fortfarande ej hos Södra Roslags tingsrätt överklagat arvodesbeslutet.

P.M.D. kommenterade remissvaret.

Bedömning

Inledningsvis vill jag framhålla att jag inte tar ställning till storleken på det arvode som överförmyndaren beslutat om. Detta beror på att JO inte brukar pröva myndigheters ställningstaganden i de sakfrågor som det ankommer på dem att avgöra. Vid sådana ställningstaganden kan nämligen olika bedömningar göras utan att någon av dem kan sägas vara direkt felaktig i rättsligt hänseende. JO kan inte heller ändra eller upphäva ett beslut som en myndighet har fattat. Beslut om arvode kan överklagas till domstol och JO:s granskning är inte avsedd att ersätta en prövning som kan ske i ordinarie ordning.

Vad gäller överförmyndarens handläggning av arvode till den gode mannen vill jag anföra följande.

Vid handläggningen av frågor om arvode till gode män och förvaltare har överförmyndaren att tillämpa förvaltningslagen (1986:223), FL. Enligt 17 §

FL får ett ärende inte avgöras utan att den som är 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, om ärendet avser myndighetsutövning mot någon enskild. Kommunikations-skyldigheten består således av två led; parten skall dels underrättas om utredningsmaterialet, dels få tillfälle att yttra sig över det. Myndigheten får dock avgöra ärendet utan att så har skett bl.a. om avgörandet inte går parten emot, om uppgiften saknar betydelse eller om åtgärderna av någon annan anledning är uppenbart obehövliga. Av 21 § FL framgår vidare att en sökande, klagande eller annan part skall underrättas om innehållet i det beslut varigenom myndigheten avgör ärendet, om detta avser myndighetsutövning mot någon enskild. Parten behöver dock inte underrättas, om det är uppenbart obehövt.

2000/01:JO1

När det gäller överförmyndarens handläggning blir det avgörande för både frågan om kommunikation och underrättelse om beslut huruvida dödsboet var att anse som part i arvodesärendet. JO Wigelius har i ett ärende angående skyldighet att höra part och motivera beslut vid bestämmande av arvode till en god man (JO:s ämbetsberättelse 1986/87 s. 61) uttalat sig om en överförmyndarnämnds skyldighet att kommunicera en god mans yrkande om arvode med dödsboet efter den person som haft god man. På grund av att det för nämnden var känt att dödsbodelägarna var missnöjda med den gode mannens arbete och att dödsboet uppenbarligen var i stånd att självt föra sin talan, menade JO Wigelius att nämnden, hur det än må förhålla sig med frågan om kommunikationsplikten åvilar överförmyndaren i alla situationer, borde ha följt förvaltningslagens bestämmelser i detta fall.

I förevarande fall innebar beslutet i ärendet att dödsboet ålades att betala ersättningen till gode mannen. Därmed hade dödsboet ett så starkt intresse av ärendets utgång att det måste tillerkännas en sådan ställning att överförmyndaren borde ha underrättat dödsboet om yrkandets innehåll och berett det tillfälle att yttra sig över yrkandet. Överförmyndaren borde även ha följt förvaltningslagens bestämmelse om underrättelse om beslut. Överförmyndaren kan sålunda inte undgå kritik för sin handläggning av arvodesärendet.

Fråga om en överförmyndare varit jävig vid handläggningen av ett förvaltarshipsärende

(Dnr 4046-1999)

I ett beslut den 31 mars 2000 anförde *JO Pennlöv* följande.

Anmälan m.m.

Sedan överförmyndaren i Lidingö stad, Richard W Hjelt, ansökt om anordnande av förvaltarship för C.L. beslutade Södra Roslags tingsrätt den 15 december 1998 att interimistiskt anordna förvaltarship för C.L. Förvaltarshipet skulle avse förvaltning av C.L:s egendom. Den 14 april 1999 meddelade tingsrätten ett slutligt beslut om förvaltarship enligt 11 kap. 7 § föräldrabalken (FB). Tingsrätten förordnade Tord Rörhamn att som

förvaltare bevaka C.L:s rätt, förvalta hennes egendom samt sörja för hennes person. 2000/01:JO1

B.G. har ifrågasatt överförmyndaren Richard W Hjelts lämplighet som överförmyndare. Hon har därvid anfört bl.a. följande.

Richard W Hjelt borde på grund av jäv ha avhållit sig från att handlägga förvaltarens ärendet rörande C.L. Anledningen till jävet är att han hade uppträtt som ombud för C.L:s motpart i en fastighetstvist, där han bl.a. yrkat skadestånd av C.L. med ca 450 000 kr. Grunden för skadeståndsyrdandet var att C.L. enligt köparna, makarna K., inte hade fullföljt en fastighetsförsäljning och inte låtit makarna K. få tillträde till fastigheten. Tingsrätten meddelade dom i målet den 30 juni 1998. Tingsrätten beslutade att C.L. enbart skulle betala makarna K. för kostnaderna för dubbelt boende med sammanlagt 129 837 kr jämte ränta. C.L. kunde inte betala den summan. En god vän till henne övertog betalningen och betalade direkt till C.L:s advokat. Pengarna inbetalades dock inte till kronofogdemyndigheten. Därefter vände sig makarna K. till kronofogdemyndigheten med en begäran om utmätning av sin fordran på C.L. Den 23 september 1998 fick C.L. en underrättelse från kronofogdemyndigheten om fastighetsutmätning. C.L. fick besked om att fastigheten skulle säljas på exekutiv auktion om inte betalning skulle ske. I december 1998 ansökte överförmyndaren Richard W Hjelt om fullständigt förvaltarenskap för C.L. hos tingsrätten, varvid han föreslog förvaltarenskap gällande förvaltning av hela C.L:s egendom omfattande fastigheten. Advokat Caroline Reiner som av tingsrätten förordnats som god man att bevaka C.L:s intressen bedömde att det var tillräckligt med godmanskap åt C.L.

B.G. har även framfört klagomål mot förvaltaren Tord Rörhamns sätt att fullgöra sitt uppdrag.

Utredning

Sedan överförmyndarens akt lånats in och granskats har anmälan remitterats till överförmyndaren för utredning och yttrande. I remissvaret har överförmyndaren Richard W Hjelt anfört bl.a. följande.

På JO:s begäran översände jag den 9 november 1999 akten avseende rubr. I ett följebrev yttrade jag mig över G:s antagande om att jag samtidigt skulle ha verkat som ombud för makarna K. och som överförmyndare med tillsyn över en förvaltare för rubr.

Såsom jag redan framhållit och kunnat visa bygger G. sitt antagande på felaktiga grunder. Jag avslutade mitt uppdrag för makarna K. i och med att tingsrätten meddelade sin dom den 30 juni 1998. Jag biträdde dem på intet vis i tid därefter. Vad makarna K. således i tid efter sagda datum företagit sig gentemot rubr har jag endast erfarit på omvägar.

När det kom till min kännedom att makarna K. vänt sig till kronofogden med begäran om utmätning av sin fordran och dessutom visste vad tingsrätten hade kommit fram till i sin sagda dom ansåg jag, att rubr var i behov av en förvaltare för att få sina intressen tillgodosedda.

Tingsrätten delade denna min uppfattning och meddelade först ett interimistiskt beslut och sedan ett slutligt beslut om förvaltarenskap för rubr den 14 april 1999.

I och med lämnandet av dessa upplysningar och vad jag anfört tidigare anser jag mig ej kunna tillföra frågan om "samtidighet" mycket mer.

B.G. har kommenterat remissvaret.

2000/01:JO1

Bedömning

Inledningsvis vill jag klargöra att förvaltare inte står under JO:s tillsyn. Jag är därför förhindrad att uttala mig i frågor som rör förvaltarens åtgärder. Min granskning omfattar endast överförmyndarens handläggning. Vad som anförts angående Tord Rörhamns utövande av förvaltarens föränter således ingen kommentar från min sida.

Kommunallagens (1991:900) bestämmelser om jäv i 6 kap. 24–27 §§ är tillämpliga vid handläggningen av ärenden hos överförmyndare (FB 19:16). I 6 kap. 25 § 1–3 upptas sakägar-, intresse- och släktskapsjäv samt ställföreträdar- och ombudsjäv. Dessutom finns en generalklausul, vilken avser vissa situationer, som inte täcks av övriga jävsgrunder, s.k. delikatessjäv (6 kap. 25 § 4). Enligt denna bestämmelse är en förtroendevald eller anställd hos kommunen jävig, om det i övrigt finns någon omständighet som är ägnad att rubba förtroendet till hans opartiskhet i ärendet. Enligt 6 kap. 24 § får den som är jävig inte delta eller närvara vid handläggningen av ärendet. Från jäv bortses enligt 6 kap. 26 § när frågan om opartiskhet uppenbarligen saknar betydelse.

B.G:s klagomål i denna del går ut på att Richard W Hjelt på grund av jäv bort avhålla sig från att handlägga förvaltarens ärendet rörande C.L. Anledningen till jävet skulle vara Richard W Hjelts agerande kort tid innan frågan om förvaltarens aktualiserades då han som ombud för C.L:s motpart i en fastighetstvist bl.a. yrkat skadestånd av C.L. med ca 450 000 kr. Den jävsgrund som kan aktualiseras är delikatessjäv.

Det grundläggande syftet med jävsreglerna i kommunallagen är att öka förtroendet för den kommunala förvaltningen och skapa garantier för objektivitet och opartiskhet vid handläggningen av ärenden. Överförmyndaren Richard W Hjelt hade kort tid innan han väckte frågan om förvaltarens för C.L. uppträtt som ombud för hennes motpart i en rättegång som både avsåg stora belopp och som måste ha framstått som mycket väsentlig för C.L. personligen. Genom förvaltarens aktualiserades på nytt frågor om fastighetens försäljning och C.L:s möjlighet att själv bestämma över bl.a. fastigheten. Jag tar i detta sammanhang självfallet inte ställning till det berättigade i att ansöka om förvaltarens. Denna fråga har ju för övrigt avgjorts av domstol. Emellertid borde det – även om formellt jäv inte förelåg – ha framstått som uppenbart för Richard W Hjelt att C.L. kunde uppfatta honom som fortfarande företrädande en motpart och härigenom ha intressen som stred mot hennes personliga. Som tidigare anförts är det av största vikt att tilltron till överförmyndares objektivitet inte kan ifrågasättas. Enligt FB 19:5 skall det finnas en ersättare för överförmyndaren. Ett skäl till denna regel är självfallet att möjlighet skall finnas att undvika jävssituationer. Även om – som tidigare anförts – en formell jävssituation inte skulle föreligga borde det ha varit uppenbart för Richard W Hjelt hur C.L. skulle kunna uppfatta situationen. Han borde därför ha överlåtit på sin ersättare att handlägga frågan om förvaltarens. För sin underlåtenhet i detta avseende förtjänar han kritik.

Kritik mot en överförmyndare för handläggningen av en god mans begäran om försäljning av huvudmannens fastighetsandel m.m. 2000/01:JO1

(Dnr 400-1999)

I ett beslut den 22 mars 2000 anförde *JO Pennlöv* följande.

Anmälan

Advokat Karin Möchler har i en anmälan till JO riktat kritik mot Överförmyndaren i Gällivare kommun för att denna godkänt försäljning av del av fastighet utan att höra huvudmannens dotter enligt 16 kap. 9 § föräldrabalken. Karin Möchler har även klagat på att överförmyndaren inte besvarat hennes brev den 11 november 1998 och den 13 januari 1999.

Utredning

Efter remiss har överförmyndaren Kerstin Pettersson inkommit med ett yttrande enligt följande.

Jur kand Karin Möchler, hos Advokaterna Kaiding & Ljungdal & Markusson har 99-02-01 gjort anmälan till JO om att utreda överförmyndarens handläggning och beslut i ärende angående försäljning av fastighetsdel tillhörande L.S. avliden 1998-11-25.

Skrivelser från Karin Möchler kom till överförmyndaren 1998-11-16 och 1999-01-28.

99-02-02 begärde jag fullmakt och erhöll denna 99-02-11.

Jag har nu besvarat frågorna och svaren både till Advokaterna Kaiding & Ljungdal & Markusson och Länsstyrelsen i Norrbottens län översändes som yttrande.

I det bifogade svaret den 29 april 1999 till advokaten Karin Möchler anförde överförmyndaren följande.

L.S:s närmaste anhöriga, barnen V.J., B.S., U.S. och M.L. har kontaktats av gode mannen H.B. för information och godkännande före försäljningen. Han fick godkännande från tre av dem. V.J. ansåg att han skulle ta in anbud och sälja till högstbjudande.

Jag godkände försäljningen eftersom den var till fördel för L.S. Hon bedömdes av läkare vara i behov av vård i sjukhem. Med försäljning skulle hon inte behöva ha kostnader både för sjukhemsboendet och kostnader för fastigheten.

Inkomsterna från fastighetsförsäljningen medförde ingen höjd avgift för L.S:s boende på sjukhem eftersom kommunen tar ut en fast hyra plus fast avgift om 2.500 kr/mån (för mat, hemtjänst, tvätt samt sjuk- och hälsovård). Förbehållsbelopp är fastställda för boende inom särskilda boendeformer med 1.400 kr/mån för ensamstående och 2.150 kr/mån för makar/sammanboende. Ansökan om jämkning prövas utan hänsyn till kapitaltillgångarnas storlek.

Försäljningspriset på fastigheten utgick från åsatt taxeringsvärde plus 25 %. Jag ansåg liksom gode mannen att detta var ett skäligt pris eftersom L.S:s sambo sedan 40 år A.S., var villig att köpa hennes andel. De hade gemensamt byggt huset och hade gemensam lagfart med hälften var. Det fanns inte anledning att försöka höja priset. Det gemensamma hemmet skulle vara kvar.

Jag anser inte att L.S:s och A.S:s samboförhållande hade upphört bara för att hon fått behov av vård i sjukhem. Han avsåg att behålla det gemensamma hemmet, även för hennes behov att komma hem. 2000/01:JO1

I det bifogade svaret den 30 april 1999 till länsstyrelsen anförde överförmyndaren följande.

På min begäran erhöll jag fullmakt från jur kand Karin Mühler 99-02-11 och jag har nu svarat på deras frågor.

Frågan om godmanskap för L.S. aktualiserades av sambon A.S. vid besök på överförmyndarens expedition 97-08-15. L:s barn V.J. och B.S. begärde också god man för modern vid besök 97-09-08 då deras tvister och osämja med A.S. framkom.

L.S. var inne på Blåhaken för demensutredning. Jag begärde och fick läkarintyg för godmanskap 97-09-18. Den 24 september gjorde jag första besök hos L.S. och ytterligare ett besök 97-09-30. Hon ansåg egentligen inte att hon behövde någon annan att sköta hennes angelägenheter, men hon samtyckte till god man och godkände att A.S. skulle förordnas, då hon inte ville att någon utanför familjen skulle blandas in (se begäran om förordnande 97-10-01).

Efter inkomna yttranden kallade tingsrätten till förhandlingar 97-12-10 där L.S. ej var närvarande. Beslut fattades efter tingsrättens kontakt med L.S. 97-12-16 att utse två gode män, A.S. och H.B.

Båda skötte godmansuppdraget t.o.m. 98-10-19 då tingsrätten efter A.S:s ansökan beslutade om hans entledigande.

L.S. var då sedan sommaren -98 på Wassarahem i väntan på sjukhemsboende. H.B. ansåg att det nu inte fanns anledning att hon skulle ha kostnader både för sjukhemsboendet och för sin del i fastigheten. Han begärde och fick läkarintyg som visade att L.S:s sjukdom framskridit så långt att hon inte förväntades kunna återvända till sitt tidigare boende och att hon inte bedömdes kunna göra ett adekvat beslut beträffande fastighetsförsäljning.

A.S., sambo sedan 40 år, uppgav sig vara villig att köpa hennes del. De hade gemensamt byggt huset och hade gemensam lagfart med hälften var. Han avsåg att behålla det gemensamma hemmet, då deras samboförhållande inte skulle upphöra för att hon fått behov av vård i sjukhem. Hon skulle kunna komma hem.

Gode mannens bedömning av försäljningspriset: taxeringsvärdet plus 25 % ansåg även jag vara skäligt. Fastigheters taxeringsvärde skall normalt spegla 75 % av marknadsvärdet och i detta speciella fall var det inte befogat med värdering för att försöka få högre pris.

Beträffande frågan om medgivande enl 16 kap 9 § FB: Som överförmyndare begärde jag inte yttrande av de närmaste anhöriga eftersom gode mannen H.B. gjort detta. Han hade informerat samtliga fyra barn och fått godkännande till försäljning av B.S., U.S. och M.L. Dottern V.J. godkände inte, då hon tyckte att han skulle ta in anbud och sälja till högstbjudande.

Försäljningen genomfördes med att jag som överförmyndare godkände köpebrevet, köpeskillingen betalats och sambon sökte och fick lagfart på hela fastigheten.

L.S. avled 98-11-25.

Karin Mühler har kommenterat remissvaret.

Jag har tagit del av Länsstyrelsens i Norrbottens län beslut i det aktuella tillsynsärendet (67-968-99).

Bedömning

2000/01:JO1

Inledningsvis vill jag framhålla att jag inte uttalar mig i frågan om överförmyndarens beslut att lämna samtycke till försäljningen av fastighetsandelen är riktigt i sak. JO brukar nämligen inte uttala sig om myndigheternas ställningstaganden i de sakfrågor som det ankommer på dem att avgöra.

Vad gäller överförmyndarens handläggning av ansökan om tillstånd att sälja L.S:s fastighetsandel vill jag anföra följande.

Av 14 kap. 11 § första stycket 3 föräldrabalken (FB) framgår att en god man får överlåta huvudmannens fasta egendom endast med överförmyndarens samtycke. I 16 kap. 9 § FB anges att innan överförmyndaren tar ställning till om samtycke skall lämnas till en förvaltningsåtgärd av större vikt, skall huvudmannen samt dennes make eller sambo och närmaste släktingar beredas tillfälle att yttra sig, om det kan ske utan avsevärd tidsförlust. Till förvaltningsåtgärd av större vikt hör bl.a. överlåtelse av fast egendom (jfr prop. 1993/94:251 s. 283).

Utredningen ger visserligen vid handen att L.S:s barn var införstådda med att den gode mannen skulle komma att sälja fastighetsandelen. Trots det har det ålegat överförmyndaren att höra vart och ett av barnen om deras inställning till den aktuella försäljningen innan överförmyndaren behandlade frågan om tillstånd. Det är således inte tillräckligt att den gode mannen varit i kontakt med de nämnda personerna. Jag är därför kritisk till att överförmyndaren inte beredde barnen tillfälle att yttra sig innan beslut meddelades.

Med anledning av vad Karin Mùchler anfört om överförmyndarens underlåtenhet att besvara brev vill jag anföra följande.

Enligt 4 § förvaltningslagen (1986:223) skall frågor från enskilda besvaras så snart som möjligt. Bestämmelsen innebär att den myndighet som fått en förfrågan från en enskild måste lämna någon form av svar och att svaret inte får dröja längre än nödvändigt.

I brevet den 11 november 1998 ställde Karin Mùchler ett antal frågor till överförmyndaren rörande fastighetsförsäljningen. Då överförmyndaren inte besvarat brevet tillskrev Karin Mùchler överförmyndaren ännu en gång den 13 januari 1999. Den 2 februari 1999 anmodade överförmyndaren Karin Mùchler att inkomma med fullmakt. Fullmakten inkom till överförmyndaren den 11 februari 1999. Först den 29 april 1999 besvarade överförmyndaren breven. En så lång handläggningstid är givetvis inte acceptabel. Jag är således kritisk till att överförmyndaren dröjt för länge med att besvara de aktuella breven.

Ett på JO:s initiativ upptaget ärende angående handläggningen av ett ärende om godmanskap

(Dnr 352-2000)

I ett beslut den 16 juni 2000 anförde *JO Pennlöv* följande.

Initiativet m.m.

2000/01:JO1

Med anledning av iakttagelser som jag gjorde vid inspektion av Överförmyndaren i Leksands kommun den 29 september 1999 beslutade jag att fortsätta granskningen inom ramen för ett särskilt initiativärende.

Föredraganden i ärendet upprättade en promemoria med i huvudsak följande lydelse.

S.H. är god man enligt 11 kap. 4 § föräldrabalken för N.H. I årsräkning för 1995 har den gode mannen, som är bror till N.H., uppgivit att gåvor givits till S.H., M.H., F.H. och I.H. med sammanlagt 40 000 kr. Årsräkningen är granskad utan anmärkning av Överförmyndarnämnden i Leksands kommun genom Roland Reineck. I årsräkning för 1996 har den gode mannen redovisat gåvor till S., F., fadern E., S:s tre barn och F:s tre barn med sammanlagt 80 000 kr. Även denna årsräkning är granskad utan anmärkning av nämnden. I årsräkning för 1997 har den gode mannen redovisat gåvor till E., S., F. med barn med sammanlagt 80 000 kr. Redovisningen är granskad utan anmärkning av nämnden. I årsräkning för 1998 har den gode mannen redovisat gåvor till syskonbarn med 10 000 kr och ett utgivet lån enligt revers med 30 000 kr. Av reversen framgår att den gode mannen till N.H. betalar 30 000 kr enligt följande. "Under 1999–2001 amorteras årligen 10 000 kr som N.H. ger till sina syskonbarn i form av gåva." Årsräkningen är granskad utan anmärkning av överförmyndaren Hans Hyttsten. Av akten framgår vidare att överförmyndaren förordnat Roland Reineck som god man enligt 11 kap. 2 § 2 st föräldrabalken för N.H. med uppgift att bevaka hans rätt vid upprättande av lånehandling med S.H. som gäldenär och N.H. som borgenär.

Av denna redogörelse framgår således att överförmyndarnämnden/överförmyndaren godkänt årsräkningar där gåvor givits till den gode mannen och hans familj.

Utredningen

Ärendet remitterades till Överförmyndaren i Leksands kommun för yttrande över vad som framförts i promemorian. Överförmyndaren Hans Hyttsten anförde i sitt remissvar följande.

Sommaren 1999 kommer jag för första gången i kontakt med ärendet, då N.H:s far E. avlider. S.H., som är god man för N. och brodern F. gör en framställan via bouppteckningsmannen, om att få dela N:s arvslott mellan sig, något som jag inte godkänner. Skrivelse om detta finns i akten. Jag upptäcker då också, att gode mannen S.H. årligen tagit ut mycket pengar från huvudmannens egna medel, och fördelat till sig själv och anhöriga, och att det skett med tidigare överförmyndarens godkännande.

N.H:s del av arvet efter fadern E. sätts in på hans konto. Med det vill jag säga att jag visste att gode man och anhöriga inte får ta del av huvudmannens pengar.

Då jag en tid senare granskar årsräkningen för 1998 ser jag att gode mannen S.H. på nytt tagit ut 40 000 kronor från huvudmannen och fördelat detta till sig själv och anhöriga som gåva. Jag hade ett möte med S.H. där jag klart sa till att allt som hade tagits ut från huvudmannens pengar till gåvor var lagstridigt. Jag hittade sen på konstruktionen med en revers som skulle amorteras till år 2001 i form av gåva.

Jag måste när konstruktionen kom till ha fått ett "hjärnsläpp". Det fanns väl nån tanke och tro, att på detta sätt lösa situationen och få slut på

gåvoutdelningen. Jag vet att jag handlat felaktigt och mot gällande bestämmelser. 2000/01:JO1

Jag har träffat S.H. och gått igenom det PM Ni skickat. Även brodern F. var med på den träffen. Jag sa att jag gjort ett felaktigt beslut som jag nu ändrade och att de 40 000 kronor som tagits ut som gåva under 1998 skulle återbetalas. Båda sa att de inte kände till att man inte fick ta ut gåvor. De hade ju under åren som gått, fått den tidigare överförmyndarens godkännande för detta.

Båda är nu villiga att betala tillbaka gåvan från 1998, genom en avbetalningsplan. Någon sådan har än inte upprättats, men i den årsredovisning S.H. gjort från 1999 finns upptagen en skuld till N.H. på 40 000 kronor.

Jag har också haft ett möte med tidigare överförmyndaren, Roland Reineck. Han har svårt att minnas "ärendet", men säger att han inte känt till bestämmelserna om att god man inte får ge gåva, och han är uppriktigt ledsen att han gjort fel i handläggningen.

Då återstår frågan, hur man skall göra med de 200 000 kronor som utgått i gåva för åren 1995–1997. Skall det bero eller skall det tas upp som fordran i årsräkningen för 1999? Och skall den då kvarstå som fordran åren framöver eller är det påkallat att kräva en avbetalningsplan även här? Jag önskar JO:s vägledning om detta.

Jag har också tänkt tanken, om S.H. kan stå kvar som god man. Han säger att han handlat i god tro och med överförmyndarens godkännande och det är ju riktigt. Vad jag inhämtat från personalen från det gruppboende där N.H. har sin bostad, så är S.H. och även hans bror F. mycket engagerade i N., besöker honom ofta, kommer på anhörigträffar och sköter så att det inte fattas honom något. Jag menar därför att S.H. får fortsätta sitt uppdrag.

Slutord

Jag har gjort ett allvarligt misstag som jag nu rättat till genom att upphäva beslutet, och skall med gode mannen S.H. göra upp en avbetalningsplan på det belopp som togs från huvudmannen N.H. under 1998 och gavs som gåva till anhöriga.

JO:s PM gör att jag nu är mycket noggrann och observant och jag i fortsättningen inte accepterar att god man ger ut gåva från huvudman.

Bedömning

Enligt 14 kap. 12 § föräldrabalken (FB) får en förordnad god man inte ge bort den enskildes egendom, om det inte är fråga om personliga presenter vars värde inte står i missförhållande till den enskildes ekonomiska villkor. Med överförmyndarens samtycke får den enskildes inkomster användas till understöd åt anhöriga eller andra som står den enskilde nära. Av 12 kap. 8 § FB framgår att en god man inte har rätt att företräda den för vilken han förordnats, om det uppstår fråga om bl.a. rättshandling mellan denne, å ena sidan, och den gode mannen, å andra sidan. Av 11 kap. 2 § FB följer att det i en sådan situation skall förordnas en särskild god man som bevakar huvudmannens rätt.

En huvudman som har god man enligt 11 kap. 4 § FB förordnad för sig kan själv ge gåvor om han eller hon kan ge uttryck för en egen vilja. Överförmyndarens tillstånd behövs därför inte när huvudmannen själv ger bort sin egendom eller tar ut pengar från sina bankkonton. Jag vill dock påpeka att om en överförmyndare anser att huvudmannen begagnar sig av sin

rättsliga handlingsförmåga till skada för sig själv måste överförmyndaren 2000/01:JO1 överväga om det bör vidtas några åtgärder för att motverka huvudmannens handlande. Kan huvudmannen inte avhållas från skadliga dispositioner kan anordnande av förvaltare bli aktuellt. Förekommer det att en god man enligt överförmyndarens uppfattning inte i tillräcklig utsträckning tillvaratar huvudmannens intressen bör, enligt min mening, ett byte av god man övervägas (jfr JO 1996/97 s. 418).

En god mans förvaltning skall granskas av överförmyndaren i första hand med ledning av ingiven förteckning samt års- och sluträkningar. Av utredningen i ärendet framgår att överförmyndarnämnden/överförmyndaren godkänt årsräkningar som har innehållit uppgifter om att gåvor med stora belopp givits till den gode mannen och hans familj. Dessa uppgifter borde givetvis ha lett till att överförmyndarnämnden/överförmyndaren utövat sin kontrollfunktion och aktivt vidtagit erforderliga åtgärder för att dels undersöka huvudmannens förmåga att ge uttryck för sin egen vilja, dels närmare kontrollera den gode mannens sätt att sköta sitt uppdrag. Till årsräkningen för 1996 har även bifogats ett gåvobrev avseende gåvor till den gode mannen och familjen undertecknat av S.H. i egenskap av god man för N.H. Mot bakgrund av reglerna i 12 kap. 8 § FB och 14 kap. 12 § FB är det obegripligt att årsräkningen godkänts utan anmärkning.

De brister i handläggningen som förekommit i detta ärende är av mycket allvarlig beskaffenhet. Jag är därför ytterst kritisk till överförmyndarnämndens/överförmyndarens bristfälliga tillsyn över godmanskapsärendet, särskilt mot bakgrund av den skada som N.H. kan ha förorsakats genom överförmyndarnämndens/överförmyndarens underlåtenhet att vidta erforderliga åtgärder. Mitt intryck är att överförmyndaren numera insett vikten av att tillsynsskyldigheten utövas enligt gällande bestämmelser och på ett sådant sätt att huvudmannens rätt inte äventyras. Med anledning härav har jag beslutat att inte gå vidare i saken.

Den av överförmyndaren i remissvaret ställda frågan föranleder inte någon kommentar från min sida.

Med den allvarliga kritik som ligger i det sagda avslutar jag ärendet.

Övriga kommunalförvaltningsärenden

2000/01:JO1

Fråga rörande myndigheters skyldighet att vara tillgängliga via elektronisk post (e-post)

(Dnr 2146-1999)

Anmälan

I en anmälan till JO framförde KG Hammarlund klagomål mot Halmstads kommun och uppgav i huvudsak följande. Enligt en artikel i Hallandsposten den 31 maj 1999 vägrade Halmstads kommun sedan tio dagar tillbaka att befatta sig med inkommande e-postmeddelanden där avsändaradressen innehöll domännamnet "hotmail.com". Denna typ av e-postadresser kan vem som helst skaffa sig gratis och de ger möjlighet att läsa och sända e-post närhelst man har tillgång till en dator som är uppkopplad till Internet. Det uppgivna skälet till kommunens åtgärd var att anställda vid två kommunala förvaltningar "bombats" med e-postmeddelanden med kränkande eller förolämpande innehåll. Det är naturligtvis mycket beklagligt att tjänstemän hos Halmstads kommun fått mottaga meddelanden med sådant innehåll. Enligt KG Hammarlunds mening går dock kommunens åtgärd för långt. Den kan jämföras med t.ex. att kommunen vägrar att besvara telefonsamtal från ett visst riktnummerområde.

KG Hammarlund begärde att JO skulle utreda om Halmstads kommun genom den vidtagna åtgärden på ett olämpligt eller otillåtet sätt begränsat kommunmedlemmars och andras rätt till kommunikation.

Utredning

Efter remiss anförde Kommunstyrelsen i Halmstads kommun i yttrande den 19 augusti 1999 följande.

Bakgrund

Under en tidsperiod i maj 1999 blev två förvaltningar utsatta för "mail-bombning". Några e-mail var ställda till kommunen, medan andra meddelanden skickades direkt till enskilda tjänstemän. Meddelandena var direkt anstötliga med bl.a. sexuellt innehåll. Vem som skickade e-mailen gick inte att utläsa då dess avsändare använde sig av hotmailadresser.

Halmstads kommun åtgärder

IT-chefen i Halmstads kommun beslutade den 21 maj 1999 att stoppa all e-post med domänen "hotmail.com". Detta genomfördes på så sätt att man via Kommunens leverantör av datadrift, Enator i Halmstad, försökte spärra domänen hotmail.com i Kommunens brandvägg. Det visade sig inte helt lätt praktiskt eftersom brandväggen bara möjliggjorde att man stoppade Ip-nummer och inte domäner. Domänen hotmail.com består av flera Ip-nummer, beroende på att hotmail.com använder sig av flera Internetservrar. Det tog därför en viss tid spärra alla servrar. Detta innebar att först efter en kortare

tid lyckades man stoppa samtliga e-mail med domänen hotmail.com till kommunen och dess tjänstemän. Hotmail internetserverna skickade dock automatiskt ut ett svar att domänen Halmstad.se inte var åtkomlig. 2000/01:JO1

Den 7 juni 1999 tog man bort spärrfunktion för hotmail internetserverna vilket innebar att alla e-mailfunktioner fullt ut fungerade. Därefter har ännu så länge inga kända trakasserier förekommit.

Halmstads kommun har inte på något sätt försökt att begränsa kommunmedborgarnas och andras självklara rätt till kommunikation. Arbetsmiljölagen och inte minst de förändringar som på senare tid införts i jämställdhetslagen gällande sexuella trakasserier ställer stora krav på arbetsgivaren att agera. Allmänhetens rätt till information med myndigheten kan då som i detta fall synas komma i konflikt med myndighetens, i egenskap av arbetsgivare, omsorg om de anställda. Kommunen har emellertid varit tillgänglig för besök, post och telefonsamtal dvs i så stor utsträckning som under rådande omständigheter har varit möjligt. De personer som försökt nå Kommunen via användandet av hotmail har också fått reda på att e-målet inte nått sin adressat och således haft möjlighet att på annat sätt ta kontakt med kommunen.

Sammanfattningsvis vill Halmstads kommun som sin ståndpunkt framhålla att något fel inte har begåtts och menar därför att anmälan inte bör föranleda någon åtgärd från JO:s sida.

KG Hammarlund lämnades tillfälle att kommentera remissvaret men hördes inte av.

JO Berggren anförde i beslut den 31 maj 2000 följande.

Det är numera vanligt att myndigheter har egna e-postadresser. Om en myndighet har en sådan adress innebär detta bl.a. att enskilda kan skicka meddelanden av olika slag till myndigheten med e-post och därigenom t.ex. anhängiggöra ärenden. Några författningsföreskrifter som innebär skyldighet för myndigheter att ha e-postadresser finns inte. Sålunda finns inte heller några föreskrifter i författning rörande förpliktelser för myndigheter att vara tillgängliga via e-post (jfr 5 § förvaltningslagen [1986:223]).

Mot bakgrund av det anförda har granskningen i detta ärende tagit sikte på om Halmstads kommun har agerat på ett olämpligt sätt genom beslutet att under en period stoppa all e-post från en viss domän. Kommunstyrelsen har i remissyttrandet redovisat skälen till beslutet och även beskrivit hur det genomfördes. Jag har inte några invändningar mot kommunens åtgärder.

Offentlighet och sekretess samt yttrande- och tryckfrihet

2000/01:JO1

Socialtjänst samt hälso- och sjukvård

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

(Dnr 4228-1998)

Anmälan

I en anmälan till JO gjorde B.Å. gällande att husläkaren Anneli Karlsson vid husläkarmottagningen Johannes i Stockholm lämnat ut uppgifter rörande honom och hans hustru Z.Å. i strid med bestämmelser i sekretesslagen (1980:100), SekrL.

Av anmälan framgick bl.a. följande. B.Å. och Z.Å. hade vid tidpunkten för hans anmälan till JO i november 1998 varit patienter hos Anneli Karlsson sedan fem till sju år. Z.Å. hade en konstaterad hjärnskada, s.k. vaskulär demens, men var inte i behov av vård på institution. Den 23 april 1998 lämnade Anneli Karlsson in en anmälan till Överförmyndarnämnden i Stockholm, i vilken hon begärde att nämnden skulle utse en god man för Z.Å. Den 29 april 1998 gjorde Anneli Karlsson en polisanmälan, vari hon angav att hon misstänkte B.Å. för bedrägeri gentemot Z.Å. och att han utsatte Z.Å. för misshandel.

Utredning

Anmälan remitterades till förvaltningschefen vid Produktionsnämnden i Stockholms läns landsting. Denne överlämnade som remissvar yttranden upprättade av produktionschefen Lisbeth Nord vid Centrala Stockholms produktionsområde och verksamhetschefen vid primärvården inom Centrala Stockholms produktionsområde, Ulf Hallum.

Ulf Hallum anförde bl.a. följande.

B.Å. har i anmälan till JO hemställt att JO skulle överväga åtal eller disciplinär åtgärd mot doktor Anneli Karlsson. B.Å. anser att Karlssons agerande utsatt B.Å. och dennes hustru för psykisk terror och djupt skakat dessa. B.Å. anser vidare att Karlsson handlat grovt felaktigt och omdömeslöst genom att inte tala med B.Å. och dennes hustru innan hon gjort anmälan till överförmyndarnämnd och gjort polisanmälan.

Kammaråklagaren har beslutat att lägga ner förundersökning då brott ej kan styrkas. Överförmyndarnämnden yrkade i ansökan hos tingsrätten att god man skulle utses för Z.Å. Z.Å. har motsatt sig godmanskap. Då överförmyndarnämnden tillstyrkt att godmanskapet skulle upphöra beslöt tingsrätten att det interimistiska godmanskapet för Z.Å. skulle upphöra.

Anledningen till dr Anneli Karlssons läkarintyg med begäran om anordnande av godmanskap grundade sig på att patienten hade en demenssjukdom

och för att skydda patienten. Hon bedömde att patienten p.g.a. sin sjukdom inte kunde tillvarata sina egna intressen, dvs hjälp med att bevaka sin rätt, förvalta sin egendom eller sörja för sin person. Patienten Z.Å. hade vid besök hos dr Karlsson vid flera tillfällen uppgett att hon blivit misshandlad av maken. Doktor Anneli Karlsson kunde inte utesluta misshandel.

Doktor Anneli Karlsson gör också en anmälan till polisen, då hon är orolig för patienten och då hon inte kan utesluta brott.

B.Å. anser i sina bilagor att Karlsson ljuger på ett flertal punkter. På vissa punkter kan det förefalla vara vissa missförstånd, men annars uppfattar jag att de uppgifter Karlsson lämnar, både i polisanmälan och i övrigt, baserar sig på de uppgifter patienten har givit. Därmed inte sagt att uppgifterna skulle vara sanna.

Patienten kan ju t.ex. ha uppgivit att maken har rest till Sydafrika, men han tycks i stället ha rest till Sydamerika enligt sina egna uppgifter, men här baserar sig ju Karlssons uppgifter naturligtvis på de uppgifter hon fått av patienten. Viss kompletterande information kan också fås ifrån distrikts-sköterskans omvårdnadsjournal och t.ex. på sidan 12 omnämns att patienten till distriktsköterskan uppger att maken skulle ha hämtat ut 50.000 kr från bank.

Sammanfattningsvis anser jag att de uppgifter som Anneli Karlsson lämnar baseras på de uppgifter patienten har lämnat till henne som ansvarig läkare och att man inte på de uppgifterna har kunnat utesluta brott och jag anser att Anneli Karlsson agerat på ett sätt som inte kan anses felaktigt, då hon genom anmälan till polisen försökt utröna om brott förelegat eller inte. Det är ju polismyndighetens skyldighet att utreda om brott föreligger eller ej.

Även om patienten har haft en demenssjukdom kan man ju för den sakens skull inte utesluta att patienten på olika sätt skulle kunna ha utsatts för övergrepp.

Lisbeth Nord förklarade sig i sitt yttrande instämma med vad Ulf Hallum anfört.

Med anledning bl.a. av vad som anfördes i remissvaret remitterades ärendet till Socialstyrelsen för yttrande.

Socialstyrelsen anförde i ett beslut av överdirektören Nina Rehnqvist bl.a. följande.

I anmälan görs gällande att dr Karlsson felaktigt lämnat ut sekretessbelagda uppgifter rörande patienten Z.Å., dels genom inlämnande av intyg till överförmyndarnämnden angående behov av god man, dels genom en polisanmälan i vilken görs gällande att patientens make utsatt patienten för misshandel och bedrägeri. Dr Karlsson har i polisanmälan den 29 april 1998 uppgett att hon den 24 april samma år utfärdat intyg om behov av godman-skap för Z.Å. och att hon samma dag sänt intyget till överförmyndarnämnden i Stockholm. Såvitt framgår av handlingarna i ärendet har hon gjort detta på eget initiativ utan att en begäran från rätten förelegat. Både polisanmälan och intyget till överförmyndarnämnden innehåller uppgifter om patientens hälsotillstånd som omfattas av sekretess enligt 7 kap. 1 § sekretesslagen (1980:100). Polisanmälan innehåller även uppgifter rörande patientens make som omfattas av sekretess enligt samma lagrum.

Av 7 kap. 1 § sekretesslagen följer att en uppgift inte får lämnas ut, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller hans närstående lider men.

Som huvudregel gäller sekretessen inte i förhållande till den enskilde själv och kan i övrigt helt eller delvis efterges av honom eller henne.

Sekretessen enligt 7 kap. 1 § sekretesslagen kan även brytas under vissa i lag angivna förutsättningar. Bland annat gäller enligt 14 kap. 2 § femte stycket samma lag att sekretess inte hindrar att uppgift som angår misstanke

om brott för vilket inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i två år lämnas till åklagarmyndighet, polismyndighet eller annan myndighet som har att ingripa mot brottet. Till denna typ av brott hör de allra allvarligaste brotten t.ex. mord, dråp, våldtäkt, grovt rån, mordbrand och grovt narkotikabrott. Paragrafen föreskriver inte någon skyldighet utan innebär en möjlighet att lämna ut uppgifter om brottsmisstankar t.ex. genom en anmälan till polisen. 2000/01:JO1

Översändande av intyg till överförmyndarnämnden

Skyldighet inom hälso- och sjukvården att anmäla patients behov av god man föreligger bara för verksamhetschef i situation som anges i 2 § 3 p förordningen (1996:933) om verksamhetschef inom hälso- och sjukvården. Av bestämmelsen följer att verksamhetschefen ansvarar för att överförmyndaren underrättas när en *intagen* person kan behöva god man eller förvaltare enligt föräldrabalken samt när ett förvaltaruppdrag bör upphöra. Däremot är läkare enligt 2 kap. 3 § förordningen (1998:1531 /*rätteligen 1513; JO:s anm.*) om yrkesverksamhet på hälso- och sjukvårdens område med vissa begränsningar skyldig att utföra undersökningar och ge utlåtande över dessa på begäran av domstol. En sådan begäran kan avse bland annat intyg om hälsotillstånd i fråga om anordnande av godmanskap (11 kap. 17 § föräldrabalken). Det måste emellertid anses falla inom ramen för en läkares ansvar att se till patientens bästa och, i de fall behov av god man föreligger, verka för att en sådan anmälan görs. Läkaren har då att söka få patientens samtycke till en sådan anmälan. Vid ett sådant samtal med patienten skall naturligtvis en noggrann dokumentation rörande patientens inställning göras. Om patienten inte lämnar sitt samtycke hindrar sekretessen att en anmälan görs. I det fall ett samtycke ej kan lämnas eller om patienten inte förstår vad saken gäller har läkaren att pröva om det står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon honom närstående lider men.

Handlingarna i ärendet ger vid handen att patienten inte förstår riktigt vad saken gäller och att hennes ställningstagande kan variera från en stund till en annan. (Enligt journalanteckningar har patientens make vid ett tillfälle /1998-01-08/ uttryckt en önskan om att dr Karlsson skulle utfärda ett intyg rörande behov av god man. Vid samma tillfälle, efter att patienten uttryckt att hon inte hade tid att träffa dr Karlsson för ett samtal angående intyget, meddelade patientens make att något intyg inte längre var aktuellt.) I denna situation kan det vara svårt eller till och med omöjligt att inhämta patientens samtycke och då återstår, i enlighet med det ovan sagda, för läkaren att göra en menbedömning enligt 7 kap. 1 § sekretesslagen. Av journalanteckningarna samt av yttrande från verksamhetschefen Ulf Hallum framgår inte att dr Karlsson gjort en sådan bedömning.

Polisanmälan

De brottsmisstankar som de utlämnade uppgifterna gäller rör brott med lindrigare straffskala än fängelse i två år och bestämmelsen i 14 kap. 2 § sekretesslagen är därför inte tillämplig.

Även i denna situation borde dr Karlsson i första hand ha inhämtat patientens samtycke och fört noggranna anteckningar rörande patientens inställning. Det finns inte heller i detta avseende några uppgifter i handlingarna som talar för att dr Karlsson gjort en menprövning enligt 7 kap. 1 § sekretesslagen innan uppgifterna lämnats ut.

Sammanfattningsvis anser Socialstyrelsen att uppgifterna i ärendet talar för att dr Karlsson försökt att tillvarata patientens intressen och att hon därvid gjort vad hon ansett stått i hennes makt att göra. Det går emellertid inte att bortse ifrån att hon brutit mot sekretesslagens bestämmelser när hon gjort

anmälan till överförmyndarnämnden och polismyndigheten. Det framkommer inte några omständigheter som talar för att dr Karlsson gjort en menbedömning enligt 7 kap. 1 § sekretesslagen vid utlämnande av uppgifterna. Den bristfälliga dokumentationen vittnar dock om en beklaglig brist på kunskap om de aktuella sekretess- och dokumentationsbestämmelserna hos dr Karlsson. Sekretessfrågorna inom hälso- och sjukvården är sakligt och juridiskt intrikata. Det hade därför varit lämpligt att dr Karlsson rådgjort med sin verksamhetschef som har ett övergripande ansvar för att sekretessfrågorna inom verksamheten sköts på ett korrekt sätt. Det kan emellertid diskuteras om inte en skyldighet för en läkare i öppenvården att anmäla behov av god man för en patient, i likhet med vad som gäller inom den slutna vården, borde finnas. Dessutom finns motsvarande skyldighet inom socialtjänstens område. Enligt 42 § andra stycket första punkten socialtjänstförordningen (1981:750) är socialnämnden skyldig att anmäla sådant behov till överförmyndaren. Mot bakgrund av att personal inom den öppna hälso- och sjukvården i ökande omfattning torde komma i kontakt med patienter i situationer som den aktuella borde frågan om behov av en lagändring närmare utredas.

2000/01:JO1

Produktionsnämnden, som bereddes tillfälle att yttra sig över Socialstyrelsens remissvar, hänvisade till yttranden avgivna av Lisbeth Nord och Ulf Hallum.

Ulf Hallum anförde bl.a. följande.

Omständigheterna i ärendet och patientens sjukdomsbild talar för att Anneli Karlsson i och med utlämnandet av uppgifter om patienten gjort bedömningen att patienten inte skulle lida men av att uppgifterna lämnades ut. Även om denna s.k. prövning inte formulerats i text i journalen kan man således anta att en s.k. menprövning gjorts av Anneli Karlsson.

När det gäller polisanmälan torde det vara orimligt att läkare skall känna till vilka brott som kan leda till fängelse mer än två år eller ej. Som Socialstyrelsen skriver i sitt yttrande ville Anneli Karlsson göra det bästa för sin patient och tillvarata hennes intressen. Det juridiska regelverket för anmälan till överförmyndarnämnd underlättar inte för läkare i öppen vård att göra det bästa för sina patienter. Som Socialstyrelsen skriver borde regelverket ses över för att bättre tydliggöra för läkare i öppen vård hur de skall hantera komplexa frågeställningar, där det många gånger rör patienter med sjukdomar som t.ex. demens, som gör att patienten inte kan ta ställning och där även anhöriga kan ha en annan uppfattning än läkaren. I detta ärende var sjukdomsbilden komplex och patientens symtombild av sådan art att man inte kunde inhämta samtycke och ställningstagande.

När det gäller utlämnade uppgifter rörande patientens närstående, dvs maken, finns det väl fog för Socialstyrelsens kritik, men samtidigt måste ju ärendet bedömas i sin helhet och det är naturligtvis en juridisk tolkningsfråga om och i vilken omfattning närstående lidit men.

Att jag som verksamhetschef inte kontaktades skulle kunna bero på att Anneli Karlsson var övertygad om att hon handlade rätt och då fanns ju från hennes sida ingen anledning att kontakta mig.

Sammanfattningsvis är jag tveksam till om, med hänsyn till omständigheterna, Anneli Karlsson verkligen brutit mot sekretesslagens bestämmelser då hon lämnat ut uppgifter gällande patienten. Visserligen har hon inte i journalen gjort en specifik anteckning om att menprövning gjorts och på vilka grunder, men omständigheterna talar för att Anneli Karlsson ändå gjort denna prövning, då hon lämnat ut uppgifterna.

Lisbeth Nord hänvisade i sitt yttrande till vad Ulf Hallum anfört samt tillade att de var medvetna om att s.k. menprövning skall dokumenteras i journalhandlingarna men ansåg att denna prövning utförts. 2000/01:JO1

B.Å. kommenterade remissvaren.

Z.Å:s journal från Husläkarmottagningen Johannes i Stockholm, omvårdnadsjournal rörande Z.Å. som förts bl.a. av distriktssköterskor från samma mottagning samt de anmälningar som Anneli Karlsson ingav till Överförmyndarnämnden i Stockholm respektive Polismyndigheten i Stockholm har funnits tillgängliga på ombudsmannaexpeditionen.

Anneli Karlsson bereddes tillfälle att avge eget yttrande i ärendet.

I beslut den 15 maj 2000 anförde *JO André* följande.

Bedömning

Enligt 7 kap. 1 § SekrL gäller, utom i fall som här saknar intresse, inom hälso- och sjukvården sekretess för uppgift om enskilds hälsotillstånd eller andra personliga förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon honom närstående lider men. Enligt 1 kap. 3 § SekrL gäller bestämmelserna i lagen även i förhållandet mellan olika myndigheter och mellan olika verksamhetsgrenar inom en myndighet, när de är att betrakta som självständiga i förhållande till varandra. Undantag från denna princip kan emellertid föreskrivas i SekrL eller i annan lag eller förordning till vilken SekrL hänvisar. I 14 kap. 1–3 §§ SekrL anges vissa generella begränsningar i sekretessen. Såvitt är av intresse i förevarande ärende gäller sålunda enligt 14 kap. 1 § SekrL att en sekretessbelagd uppgift kan lämnas till en annan myndighet om uppgiftsskyldigheten följer av lag. Sekretess hindrar inte heller att uppgift som angår misstanke om brott i vissa fall lämnas till den myndighet som har att ingripa mot brottet. I 14 kap. 4 § SekrL anges att sekretess till skydd för enskild, med vissa här inte relevanta undantag, inte gäller i förhållande till den enskilde själv och att sekretessen helt eller delvis kan efterges av honom.

Det kan inledningsvis konstateras att de uppgifter som Anneli Karlsson lämnade rörande Z.Å. i polisanmälan och i intyget till överförmyndarnämnden innehöll uppgifter som omfattas av sekretess enligt 7 kap. 1 § SekrL. Detsamma gäller de uppgifter som Anneli Karlsson lämnade i polisanmälan rörande B.Å. Uppgifterna har således, för det fall någon sekretessbrytande bestämmelse inte är tillämplig, kunnat lämnas ut endast med samtycke från de enskilda som uppgifterna rör eller efter det att en gjord menprövning utfallit på så sätt att det har stått klart att uppgifterna har kunnat lämnas ut utan att den enskilde eller någon honom närstående lider men.

När det gäller uppgifter som angår misstanke om brott kan sådana uppgifter, som jag inledningsvis angett, i vissa fall lämnas till åklagarmyndighet, polismyndighet eller annan myndighet som har att ingripa mot brottet, se 14 kap. 2 § SekrL. För uppgift som omfattas av sekretess enligt 7 kap. 1 § SekrL, vilket är fallet här, gäller detta emellertid endast såvitt angår misstanke om brott för vilket inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i två

år. Som Socialstyrelsen har angett i sitt yttrande rörde de i polisanmälan 2000/01:JO1 angivna uppgifterna misstanke om brott med lindrigare straffskala och bestämmelsen i 14 kap. 2 § SekrL var därför inte tillämplig.

När det gäller intyget till överförmyndaren har Socialstyrelsen redogjort för de bestämmelser som reglerar sjukvårdens möjlighet att anmäla patients behov av god man. Av redogörelsen framgår bl.a. följande. Skyldighet att till överförmyndaren anmäla patients behov av god man föreligger endast för verksamhetschef och enbart när en *intagen* person kan behöva god man eller förvaltare, se 2 § 3 p förordningen (1996:933) om verksamhetschef inom hälso- och sjukvården. Därutöver är läkare endast skyldig att, med vissa begränsningar, utföra undersökningar och ge utlåtande över dessa på begäran av domstol, se 2 kap. 3 § förordningen (1998:1513) om yrkesverksamhet på hälso- och sjukvårdens område. En sådan begäran kan t.ex. avse intyg om hälsotillstånd i ärenden rörande anordnande av förvaltarskap eller godmanskap, se 11 kap. 17 § föräldrabalken.

Enligt vad som framkommit förelåg det inte någon begäran från domstol om att Anneli Karlsson skulle utfärda intyg av ifrågavarande slag. Sådana förhållanden som motiverade en anmälan enligt den nämnda bestämmelsen i förordningen om verksamhetschef inom hälso- och sjukvården var inte heller för handen.

Det kan alltså konstateras, såväl när det gäller uppgifterna i polisanmälan som i yttrandet till överförmyndaren, att någon sekretessbrytande bestämmelse inte var tillämplig. För att uppgifterna skulle få röjas har det alltså krävts att Z.Å., respektive B.Å. i de delar han var berörd, hade lämnat sitt medgivande till att uppgifterna lämnades ut. Det har i remissvaret inte ens påståtts att något sådant samtycke inhämtats. Det finns inte heller något samtycke dokumenterat i Z.Å:s journal.

Lisbeth Nord och Ulf Hallum har, efter det att de tagit del av Socialstyrelsens yttrande, anfört att omständigheterna talar för att Anneli Karlsson, trots avsaknaden av dokumentation, gjort en menprövning innan hon lämnade ut uppgifterna. Eftersom Anneli Karlsson valt att inte själv yttra sig i ärendet går det emellertid inte att bringa fullständig klarhet i vad som förevarit i det avseendet. Jag vill dock framhålla att jag inte har funnit anledning att anta annat än att Anneli Karlsson har handlat i syfte att bistå Z.Å. på bästa sätt. Det finns därför enligt min mening ett visst utrymme för att anta att Anneli Karlsson i det sammanhanget gjorde bedömningen att ett utlämnande av uppgifterna inte skulle vara till men för Z.Å. eller i övrigt stå i strid med bestämmelserna i SekrL. Huruvida denna bedömning varit riktig eller inte finner jag inte anledning att anlägga synpunkter på.

Jag har emellertid, såsom ovan framgått, kunnat konstatera att det inte finns någon anteckning i Z.Å:s journal om att en menprövning har gjorts före utlämnandet av uppgifterna. Detta är en självfallet en allvarlig brist och Anneli Karlsson kan inte undgå kritik för denna underlåtenhet. Jag förutsätter att verksamhetschefen ser över de rutiner som gäller i fråga om dokumentation av ställningstaganden av detta slag.

En del av de uppgifter som Anneli Karlsson lämnade i polisanmälan respektive intyget är av karaktären andrahandsuppgifter. Det kan med fog

ifrågasättas om inte Anneli Karlsson borde ha kontrollerat uppgifterna närmare innan de utlämnades i sådana sammanhang som det här varit fråga om. 2000/01:JO1

De bestämmelser som reglerar utlämnande av sekretessbelagda uppgifter i de sammanhang som det här är fråga om är inte helt lätta att tillämpa i praktiken. Ulf Hallum har i sitt yttrande bl.a. pekat på de svårigheter som föreligger för en läkare att göra de juridiska bedömningar som krävs i vissa fall. Det nu prövade ärendet har naturligtvis ytterligare komplicerats av Z.Å:s tillstånd, vilket medfört att Anneli Karlssons möjligheter att inhämta ett allvarligt menat samtycke, såvitt framkommit, har varit begränsade. Ärenden av ifrågavarande slag ställer således stora krav på den behandlande läkaren. Det är därför av stor vikt att det inom verksamheten finns fastlagda rutiner för hur frågor som rör sekretesskyddade uppgifter skall hanteras och att läkarna ges möjlighet att kontakta och rådfråga verksamhetschef eller annan ansvarig.

Socialstyrelsen har i sitt yttrande väckt frågan om det inte borde införas en skyldighet för en läkare i öppen vård att, i likhet med vad som gäller inom den slutna vården, anmäla behov av god man för en patient. Socialstyrelsen har härvid pekat på att personal inom den öppna hälso- och sjukvården i ökande omfattning torde komma i kontakt med patienter i situationer som den aktuella. Jag delar Socialstyrelsens uppfattning i frågan och jag finner det därför befogat att översända en kopia av beslutet till Regeringskansliet för kännedom.

Ett på JO:s initiativ upptaget ärende mot Kriminalvårdsmyndigheten Örebro, anstalten Hinseberg, och Kriminalvårdsmyndigheten Kumla (sjukvårdsavdelningarna) angående hanteringen av vissa sekretessbelagda handlingar

(Dnr 1808-1999)

Initiativet

Vid en av JO företagen inspektion av sjukvårdsavdelningarna vid Kriminalvårdsmyndigheten Örebro, anstalten Hinseberg, den 13 april 1999 (JO:s dnr 1395-1999) och Kriminalvårdsmyndigheten Kumla den 14 april 1999 (JO:s dnr 1396-1999) uppmärksammades följande oklarheter rörande hanteringen av vissa handlingar som omfattas av sekretess.

1. Utlåtanden avseende rättspsykiatriska undersökningar och intyg enligt 7 § lagen (1991:2041) om särskild personutredning i brottmål, m.m.

I förordningen (1990:893) om underrättelse om dom i vissa brottmål, m.m. finns bestämmelser om att domstolen, under vissa förhållanden, skall foga bl.a. utlåtande över rättspsykiatrisk undersökning och intyg enligt 7 § lagen (1991:2041) om särskild personutredning i brottmål, m.m., s.k. § 7-intyg, till den kopia av domen som tillställs berörd kriminalvårdsmyndighet.

Det framkom att det inom anstalterna rådde delade meningar mellan respektive anstalt och dess sjukvårdsavdelning i frågan om handlingar av angivet slag lämpligen skall förvaras i de intagnas akter på sjukvårdsavdelningen och om de, med hänsyn till rådande sekretessbestämmelser, kunde utlämnas därifrån utan samtycke från den intagne för att användas vid bl.a. de bedömningar som anstalten har att göra enligt bestämmelser i lagen (1974:203) om kriminalvård i anstalt. 2000/01:JO1

2. Det s.k. läkarkuvertet

Under inspektionen av Kumlaanstalten ifrågasattes det riktiga i att den intagnes sjukvårdshandlingar, det s.k. läkarkuvertet, trots gällande sekretessbestämmelser, regelmässigt medföljde kriminalvårdsakten i de fall denna översändes till frivården, särskilt mot bakgrund av att det numera saknas läkare inom frivården.

Mot bakgrund av vad som framkom beslöt JO att i ett särskilt ärende granska hur handlingar av ovanstående slag behandlas inom kriminalvården.

Utredning

Utredning och yttrande över nämnda frågor begärdes in från Kriminalvårdsstyrelsen. Styrelsen överlämnade som sitt remissvar ett yttrande som beslutats av överdirektören Doris Högne och vari anfördes följande.

1. Utlåtande avseende rättspsykiatriska undersökningar (RPU) och intyg enligt 7 § lagen (1991:2041) om särskild personutredning i brottmål, m.m. (§ 7-intyg).

Enligt förordningen (1990:893) om underrättelse om dom i vissa brottmål m.m. är domstol skyldig att till en dom, som skall sändas till en kriminalvårdsmyndighet, foga bl.a. utlåtande över rättspsykiatrisk undersökning och § 7-intyg.

När RPU och § 7-intyg finns inom en rättspsykiatrisk klinik eller på en sjukvårdsavdelning på en anstalt omfattas uppgifterna i dessa handlingar av sekretessbestämmelserna i 7 kap. 1–3 §§ sekretesslagen (1980:100). En sjukvårdsavdelning inom en kriminalvårdsanstalt är att betrakta som en självständig verksamhetsgren enligt bestämmelsen i 1 kap. 3 § SekrL. Av detta följer att det råder sekretess mellan en sjukvårdsavdelning och den ”vanliga” kriminalvårdsverksamheten på en anstalt. På en sjukvårdsavdelning inom kriminalvården skall föras patientjournal enligt bestämmelserna i patientjournallagen (1985:562). Handlingar som upprättas på eller inkommer till en sjukvårdsavdelning tillhör patientjournalen och omfattas av sjukvårdssekretessen.

När domstolen med stöd av ovan angivna förordning sänder rättspsykiatriskt utlåtande eller § 7-intyg tillsammans med domen till en kriminalvårdsmyndighet kommer, enligt Kriminalvårdsstyrelsens uppfattning, dessa handlingar att omfattas av kriminalvårdssekretessen enligt 7 kap. 21 § SekrL. Ett rättspsykiatriskt utlåtande är inte en handling som upprättats i samband med hälso- och sjukvård av en patient, utan är en del av en domstols beslutsunderlag i påföljdsfrågan. I regel inkommer utlåtandet, som framgår ovan,

tillsammans med domen till kriminalvårdsmyndigheten och hör då till personakten (kriminalvårdsakten). Om ett rättspsykiatriskt utlåtande däremot rekvideras av hälso- och sjukvårdspersonal som underlag för patientens diagnostik eller behandling tillhör det patientjournalen och omfattas av sjukvårdssekretessen (7 kap. 1–3 §§ SekrL). Rättspsykiatriska utlåtanden och § 7-intyg är utomordentligt viktiga dokument i kriminalvårdsarbetet både för anstalts- och frivårdsverkställighet. Till exempel används uppgifter ur dessa handlingar vid fråga om placering i anstalt, för frigivningsförberedelser, för planering av permissioner, för deltagande i programverksamhet m.m.

Kriminalvårdsstyrelsen har i föreskrifterna om akthantering och journalföring (KVVFS 1995:3) reglerat bl.a. hanteringen av personakter inom kriminalvården. Av föreskrifterna framgår bl.a. var och hur vissa handlingar skall förvaras i personakten. Till exempel framgår av 2 § att en personakt består av behandlingsjournal och domsakt. Det framgår också var inom akten som sådana handlingar som förekommer i varje akt t.ex. dom och daganteckningar skall placeras. Rättspsykiatriska utlåtanden och s.k. § 7-intyg är däremot inte omnämnda i föreskrifterna. Detta får, mot bakgrund av vad som nu framkommit, betecknas som en brist. Kriminalvårdsstyrelsen avser därför att vid revidering av föreskrifterna också beskriva hur dessa handlingar skall hanteras och förvaras.

I publikationen "Handbok i sekretessfrågor inom kriminalvården" har hanteringen och sekretessbestämmelserna för RPU och § 7-intyg berörts. På sidan 50 i handboken framgår att RPU och § 7-intyg omfattas av den allmänna kriminalvårdssekretessen (7:21) när de inte förvaras på en sjukvårdsavdelning. På sidan 105 i handboken upprepas samma konstaterande om gällande sekretessregler.

2. Det s.k. läkarkuvertet

Av Kriminalvårdsstyrelsens föreskrifter, KVVFS 1995:3 om akthantering och journalföring 7 och 8 §§ framgår hur det s.k. läkarkuvertet skall hanteras. Av bestämmelserna framgår att läkarkuvertet, när en intagen frigges eller förflyttas till annan anstalt, skall iordningställas och tillföras personakten. Läkarkuvertet skall tillfogas personakten oavsett till vilken kriminalvårdsmyndighet personakten skall sändas. Det har visat sig vara av utomordentligt värde att läkarkuvertet ingår som en del i personakten. Under en verkställighet kan en intagen av säkerhetsskäl eller som ett led i en behandlingsplan förflyttas mellan olika anstalter. Förflyttning måste ibland ske mot den intagnes vilja. För personer som är berövade friheten och förflyttas mellan olika enheter är det viktigt att de kan garanteras en kontinuerlig och god hälso- och sjukvård. När en person blir aktuell på en anstalt eller häkte kan, genom att läkarkuvertet ingår i personakten, den aktuella sjukvårdsavdelningen snabbt och smidigt få tillgång till patientjournaluppgifter, vilket är av stort värde både för klienten och sjukvårdspersonalen. En god hälso- och sjukvård gagnas, enligt Kriminalvårdsstyrelsens uppfattning, av de rutiner som under lång tid etablerats för hantering av patientjournaler.

Det är riktigt att frivården numera saknar läkarmottagningar. Styrelsen har dock inte funnit skäl att skilja läkarkuvertet från personakten trots detta förhållande. Frivården får i detta sammanhang närmast ses som ett tillfälligt arkiv för läkarkuvertet i avvaktan på att det tillsammans med personakten sänds till Kriminalvårdsstyrelsen för slutlig förvaring eller återaktiveras på häkte eller anstalt.

Socialstyrelsen har i ett ärende begärt yttrande av Kriminalvårdsstyrelsen angående hanteringen av patientjournaler inom kriminalvården. Kriminalvårdsstyrelsen har den 26 april 1999 avlämnat begärt yttrande. Kopia på yttrandet biläggs (*här utelämnat*).

Socialstyrelsen bereddes tillfälle att yttra sig i ärendet.

I beslut den 31 maj 2000 anförde JO *André* följande.

2000/01:JO1

Bedömning

1. Utlåtanden avseende rättspsykiatriska undersökningar och intyg enligt 7 § lagen (1991:2041) om särskild personutredning i brottmål, m.m.

Som ovan anförts skall en domstol under vissa förhållanden till den kopia av domen som tillställs berörd kriminalvårdsmyndighet föga bl.a. utlåtande över rättspsykiatrisk undersökning och § 7-intyg. Som Kriminalvårdsstyrelsen anført i sitt yttrande behandlas sådana från domstol inkommande utlåtanden och intyg regelmässigt av mottagande kriminalvårdsmyndighet som en del av den intagnes personakt och uppgifterna i intyget omfattas av den sekretess som gäller inom kriminalvården enligt 7 kap. 21 § sekretesslagen. Jag har för egen del inte någon invändning mot den gällande ordningen. Jag delar därvid Kriminalvårdsstyrelsens uppfattning att utlåtanden och intyg av ifrågavarande slag inte är att anse som upprättade i samband med hälso- och sjukvård av en patient, utan i stället skall betraktas som en del av en domstols beslutsunderlag i påföljdsfrågan. Av detta följer att handlingarna i fråga inte heller skall förvaras i de intagnas akter på sjukvårdsavdelningen. Om däremot sjukvårdsavdelningen, som ett led i behandlingen av en intagen, rekviderar ett intyg eller utlåtande av ifrågavarande slag skall dessa fortsättningsvis ingå i den intagnes akt på sjukvårdsavdelningen och kommer därigenom att omfattas av sekretess enligt 7 kap. 1 § sekretesslagen.

Jag har noterat att Kriminalvårdsstyrelsen har för avsikt att vid revidering av föreskrifterna om akthantering och journalföring (KVVFS 1995:3) beskriva hur rättspsykiatriska utlåtanden och § 7-intyg skall hanteras och förvaras. Jag finner inte anledning att ytterligare uppehålla mig vid denna fråga.

2. Det s.k. läkarkuvertet

Kriminalvårdsstyrelsen har i sitt remissvar hänvisat till sina föreskrifter, KVVFS 1995:3 om akthantering och journalföring, vari det av 7 och 8 §§ framgår hur det s.k. läkarkuvertet skall hanteras. Av de nämnda bestämmelserna följer bl.a. att läkarkuvertet, när en intagen frigges eller förflyttas till annan anstalt, skall iordningställas och tillföras personakten. Personakten medföljer sedan den intagne till den kriminalvårdsanstalt som denne flyttas till eller, i förekommande fall, till frivården när den intagne blivit föremål för villkorlig frigivning. När den intagne frigges översänds läkarkuvertet tillsammans med personakten till Kriminalvårdsstyrelsen för slutlig förvaring. När det gäller översändande av handlingarna till frivården har Kriminalvårdsstyrelsen anført att frivården i det sammanhanget närmast får ses som ett tillfälligt arkiv för läkarkuvertet i avvaktan på att det tillsammans med personakten sänds till Kriminalvårdsstyrelsen för slutlig förvaring eller återaktiveras på häkte eller anstalt.

Det finns skäl att påpeka att den ordning som för närvarande gäller inom kriminalvården innebärande att de intagnas sjukjournaler, utan att samtycke

dessförinnan inhämtats, medföljer deras personakter vid överflyttning till annan anstalt, är föremål för ett tillsynsärende vid Socialstyrelsen, dnr 30-1816-99. Jag finner för egen del därför inte anledning att uttala mig i den frågan. 2000/01:JO1

Det har i remissvaret inte anförts något annat skäl till att läkarkuvertet medföljer den intagnes personakt när den översänds till frivården än att det inom kriminalvården visat sig vara av utomordentligt värde att läkarkuvertet hålles samlat med personakten. Jag har i och för sig förståelse för de skäl som styrelsen anfört i detta avseende. Jag finner ändå anledning att ifrågasätta ändamålsenligheten av att läkarkuvertet medföljer personakten till frivården.

Som framkommit finns det inte längre några läkarmottagningar inom frivården. Detta innebär att det inte heller finns någon där som är behörig att ta del av handlingarna i läkarkuvertet. Förutom att det i sig inte är tillfredsställande att sekretessbelagda handlingar onödigtvis tillställs någon som inte har något behov av dem, kan det uppkomma särskilda problem om handlingarna i fråga begärs utlämnade. Eftersom det inte finns någon inom frivården som är behörig att ta del av handlingarna i läkarkuvertet kan begäran inte heller prövas där. Handlingarna måste därför översändas till den kriminalvårdsmyndighet, varunder den berörda frivården lyder, för att framställningen skall kunna behandlas. Mot bakgrund bl.a. av det skyndsamhetskrav som föreskrivs i tryckfrihetsförordningen beträffande framställningar av förevarande slag finns det enligt min mening anledning för styrelsen att överväga om de nuvarande rutinerna skall bestå.

En i mina ögon lämpligare ordning skulle kunna vara att läkarkuvertet, i stället för att medfölja den intagnes personakt till frivården, separat sänds direkt till Kriminalvårdsstyrelsen för förvaring.

Eftersom det inte framkommit att de nuvarande rutinerna de facto inneburit att sekretesskyddade uppgifter i läkarkuvertet röjts i strid med bestämmelserna i sekretesslagen eller att en begäran om utlämnande av handlingar i läkarkuvertet onödigtvis fördröjts finns det inte skäl för mig att uttala någon kritik i frågan.

Uttalanden rörande socialnämnds handläggning av inkomna handlingar, särskilt fråga om diarieföring av anmälan enligt 71 a § socialtjänstlagen (*lex Sara*)

(Dnr 3967-1999)

Anmälan

I en anmälan hemställde Jan Lorentsson att JO måtte pröva om Socialförvaltningen i Bengtsfors kommun tillämpat tryckfrihetsförordningens bestämmelser korrekt varvid han anförde i huvudsak följande. Han arbetar på tidningen Dalsslänningen. Den 20 oktober 1999, omkring kl. 15, begärde Jan Lorentsson hos registratören vid Socialkontoret i Bengtsfors att få ta del av två handlingar. Det gällde dels en skrivelse från personalen på vårdhemmet

Björkåsen, dels en anmälan enligt "lex Sara" från två anställda inom hemvården. Jan Lorentsson uppmanades söka socialchefen. Jan Lorentsson sökte socialchefen vid flera tillfällen under eftermiddagen och på förmiddagen följande dag. Under tiden hade han fått skrivelsen från personalen. Han sökte också registratören som förklarade att socialchefen hade handlingarna. Den 21 oktober efter kl. 15.30 träffade han socialchefen på socialkontoret. Socialchefen förklarade att den efterfrågade handlingen innehöll sekretesskyddade uppgifter. Jan Lorentsson förklarade att han inte var intresserad av namnuppgifterna varför han kunde få se handlingen med dessa uppgifter övertäckta. Han fick därefter en avidentifierad kopia av den begärda handlingen. Det saknades emellertid diarienummer på handlingen som var inkomststämplad den 5 oktober 1999. Socialchefen bekräftade att handlingen ej var diarieförd då den förvarades i klientens akt. Jan Lorentsson pekade särskilt på följande omständigheter.

- Handlingen var inte diarieförd.
- Väntetiden att få ut handlingen, över ett dygn, var för lång.
- Socialchefen hade medfört handlingen utan att förvara en kopia på socialkontoret.
- Socialchefen hade försökt hindra honom att få se handlingen under påstående om att den var sekretessbelagd.

Utredning

Anmälan remitterades till Socialnämnden i Bengtfors kommun för utredning och yttrande.

Socialchefen Iwa Rosell avgav ett yttrande till socialnämnden med följande innehåll.

Jan Lorentsson har följande fyra punkter, som lyfts fram, i sin begäran om utredning.

Punkt 1 och 4 avser anmälan "lex Sara"

Anmälan inkom den 5 oktober och berörde *en* enskild vårdtagare. Ärendet ankomststämplades, men diariefördes inte i allmänt diarium, utan tillfördes vårdtagarens personakt. Utredning påbörjades omgående. Ärendet anmälades på socialnämndens ordinarie sammanträde den 6 oktober.

När det gäller denna typ av ärenden upplever förvaltningen att det är oklart hur en sådan handling skall registreras. Just denna fråga diskuterades med handläggare på Länsstyrelsen, Sociala Enheten. Frågan väcktes hos Länsstyrelsen strax före handlingen begärdes av reportern Jan Lorentsson. Efter flera telefonkontakter erhöll jag 991028 rekommendation från handläggare på Länsstyrelsen att diarieföra anmälan i allmänna diarium. Som grund hänvisade handläggaren till JO:s beslut 1991 06 18, samt "Allmänna råd" som egentligen är inaktuella då de är från 1994 och lagen "lex Sara" betydligt senare. Nya "Allmänna råd" är under arbete.

Punkt 2 och 3 avser "begäran om ursäkt från socialnämnden till arbetstagare från personal på Björkåsens gruppboende"

2000/01:JO1

Denna handling registrerades på en från kommunledningskontoret överfaxad kopia och diskuterades på dagens socialutskott, då handlingen var ställd till socialnämndens ordförande. Jag hade handlingen med mig vid mina två besök på just Björkåsen.

Under torsdagen den 21 oktober sökte jag Jan Lorentsson vid tre tillfällen fm, lunch och em, utan att vi fick kontakt. Att hänvisa till att handlingen fanns på annat ställe (5 min bilfärd) måste fylla kravet på tillgänglighet. Någon kopia på aktens innehåll fanns inte på kontoret, dock ett meddelande om var akten fanns.

Sammanfattning

Förvaltningen kan vara självkritisk över det bemötande som Jan Lorentsson upplevde att han fick. Förvaltningen anser att vi försökt vara korrekta i vårt bemötande, men här finns skäl till en tydlighet och en ökad kunskap/utbildning på förvaltningen. Journalisten anser att det tagit för lång tid innan handlingen lämnades ut. Enligt förvaltningens uppfattning måste man beakta att begäran om att få ta del av handlingen gjordes efter klockan 15.00, samt att tjänstemannen har rätt att ta viss tid på sig för att bedöma om det är frågan om en allmän handling som skall lämnas ut. Förvaltningen anser, att då journalisten fått ut handlingen dagen efter och socialchefen dessutom sökt journalisten vid flera tillfällen, kan inte tiden – dvs ca ett dygn – anses orimligt lång. Vidare får det anses godtagbart att socialchefen vid behov tar med sig en akt eller handling vid utövandet av sina arbetsuppgifter. I detta fall gällde det ett besök i verksamheten.

Anmälan "lex Sara". Är det en allmän handling som skall diarieföras eller en handling som är undantagen från registreringskyldighet (diarieföring) och som hör till enskilds personakt hos socialnämnden, 15 kap 1 § sekretesslagen och 5 § sekretessförordningen?

Socialnämnden anförde för egen del följande.

Justitieombudsmannen (JO) begär utredning och yttrande över anmälan från Jan Lorentsson, reporter Dalslänningen, avseende utlämnande av allmän handling.

Lorentsson har fyra punkter i sin begäran om utredning.

Punkt 1 och 4 avser anmälan "lex Sara".

Anmälan inkom den 5 oktober och berörde en *enskild vårdtagare*. Ärendet ankomststämplades, men diariefördes inte i allmänt diarium, utan tillfördes vårdtagarens personakt. Avidentifierad handling utlämnades till Lorentsson 991021. Ärendet diariefördes 991028 efter kontakt med Sociala enheten på Länsstyrelsen.

Punkt 2 och 3 avser skrivelse från personal på gruppboendet Björkåsen avseende begäran om ursäkt från socialnämnden till arbetstagare på gruppboende.

Denna handling registrerades på en överfaxad kopia som var ställd till socialnämndens ordförande. Akten fanns ej vid Lorentssons begäran om utlämnande på socialkontoret utan var under beredning på samverkansgruppens möte på Björkåsen. Lorentsson kontaktades tre gånger under dagen utan resultat. Någon kopia på aktens innehåll fanns inte på socialkontoret, dock ett meddelande om var akten fanns.

Socialchefen anser i yttrandet till JO att förvaltningen måste ta lärdom av det inträffade och bemöta allmänhet och journalister korrekt och tydligt samt öka kunskapen om sekretesslagen och tryckfrihetsförordningen. Inom socialnämndens ansvarsområde görs det alltid en bedömning om skyddsintresse avseende Sekretesslagen i vad som kan lämnas ut och vad som med hänsyn till berörda personer bör hemligstämplas. 2000/01:JO1

Socialnämndens beslut

Socialchefens yttrande godkänds och överlämnas till Justitieombudsmannen.

Jan Lorentsson bemötte remissvaret.

I beslut den 22 mars 2000 anförde *stf JO Norell Söderblom* följande.

Rättslig reglering

Bestämmelser om diarieföring av allmänna handlingar finns i 15 kap. sekretesslagen (1980:100). I 1 § första stycket föreskrivs att när allmän handling kommit in till eller har upprättats hos myndighet skall handlingen registreras utan dröjsmål, om det inte är uppenbart att den är av ringa betydelse för myndighetens verksamhet. I fråga om allmänna handlingar, för vilka sekretess inte gäller, får dock registrering underlåtas om handlingarna hålls så ordnade att det utan svårighet kan fastställas om handling har kommit in eller upprättats. I andra stycket föreskrivs att om särskilda skäl föreligger får regeringen föreskriva undantag från registreringskyldighet enligt första stycket i fråga om handlingar av visst slag som hos myndighet förekommer i betydande omfattning. Med stöd härav har regeringen i 5 § sekretessförordningen (1980:657) föreskrivit om undantag från registreringskyldighet för bl.a. socialnämnderna beträffande handlingar som hör till enskildas personakter.

Med "lex Sara" avses den i 71 a § socialtjänstlagen (1980:620), SoL, föreskrivna skyldigheten att anmäla missförhållanden inom omsorger om äldre människor eller människor med funktionshinder.

Bedömning

Jan Lorentssons anmälan berör flera olika moment rörande begäran om utlämnande respektive hanteringen av allmänna handlingar. Jag behandlar anmälan enligt de punkter Jan Lorentsson särskilt pekat på.

Diarieföring av allmänna handlingar

En anmälan enligt "lex Sara" vari enskild klients förhållanden redovisas omfattas uppenbarligen av sekretess i dessa delar. Av huvudregeln i 15 kap. 1 § sekretesslagen följer att en sådan anmälan skall registreras. Undantagsbestämmelsen för socialnämndernas verksamhet avser handlingar som hör till enskildas personakter. En anmälan enligt bestämmelserna om "lex Sara" tar primärt sikte på missförhållanden inom socialtjänsten. Det rör således påståenden om att det vid en viss institution råder bristfälligheter. Det kan gälla klagomål såväl på verksamheten i stort som mot någon eller

några enskilda befattningshavare, således i allmänhet inte handlingar hänförliga till enskildas personakter. 2000/01:JO1

I detta ärende har anmälan av allt att döma gjorts av personal anställd under socialnämnden. Fråga uppkommer därvid om anmälan skall anses inkommen till myndigheten. Som regel gäller att handling som inges till en myndighet från särskilt organ eller enskild befattningshavare under en nämnd inte anses ingiven till myndigheten om avsändaren är osjälvständig i förhållande till nämnden. Är avsändaren däremot att anse som självständig i förhållande till nämnden anses handlingen motsatsvis vara inkommen till myndigheten (jfr vidare 2 kap. 8 § TF). I detta fall har anmälarna haft att självständigt ta ställning till om de omfattats av bestämmelsen i 71 a § SoL om anmälningsskyldighet till socialnämnden. För egen del anser jag övervägande skäl tala för att anmälarna i denna situation haft en sådan självständig ställning i förhållande till socialnämnden att den inlämnade anmälan får anses vara ingiven till myndigheten i enlighet med TF:s regelverk.

Anmälan var således att anse som inkommen till myndigheten. Som ovan redovisats är undantaget från registreringskravet enligt 5 § sekretessförordningen inte tillämpligt här. Det var därför fel av socialförvaltningen att inte genast diarieföra anmälan när den kom in till myndigheten. Med hänsyn till att socialförvaltningen rättat till felet efter kontakt med länsstyrelsen, låter jag det bero med detta påpekande.

Handläggningstiden

I 2 kap. 12 § tryckfrihetsförordningen (TF) föreskrivs att allmän handling som får lämnas ut, dvs. inte omfattas av sekretess, skall på begäran lämnas ut genast eller så fort det är möjligt. I 2 kap. 13 § TF föreskrivs att den som har rätt att få del av en allmän handling också har rätt att få en kopia därav och att en sådan begäran skall behandlas skyndsamt.

Som framgår av ovanstående innehöll den efterfrågade handlingen sekretesskyddade uppgifter. Myndigheten har vid sådant förhållande rätt till skäligt rådrum för att pröva frågan om handlingen kunnat lämnas ut helt eller delvis. Den tid som enligt Jan Lorentssons egen uppgift åtgått här, drygt ett dygn, ger därför inte anledning till något vidare uttalande från min sida.

Förvaringen av handlingen

Det föreligger inte något krav på att en myndighet alltid skall förvara allmänna handlingar eller kopia därav i anslutning till diariet eller på någon annan centralt belägen plats inom förvaltningen. Det blir i stället den tid som åtgår för förvaltningen att tillhandagå handlingen om den efterfrågas av någon med stöd av TF:s regelverk som avgör var handlingar kan förvaras utanför myndighetens tjänstelokaler. En enskild tjänsteman som arbetar med vissa handlingar kan således medföra dem till bostaden under förutsättning att de kan återställas inom den tid som normalt sett gäller för myndigheten att tillhandahålla allmänna handlingar. Det får därvid förutsättas att rutiner finns för registrator eller annan ansvarig person att snabbt få tillbaka efterfrågade

allmänna handlingar. Vad som här förekommit ger inte anledning till någon kritik. 2000/01:JO1

Påståendet om sekretess

Det är något oklart vad Jan Lorentsson avser med denna punkt. Beträffande en handling som omfattas av sekretess i någon form gäller att den inte utan vidare kan lämnas ut. Det är först efter en sekretessprövning som det går för myndigheten att avgöra om handlingen kan lämnas ut helt eller endast till en del, eller om hinder bedöms föreligga att lämna ut handlingen till någon del. Det är möjligt att Jan Lorentsson menar att han inte har fått något avslagsbeslut i anledning av sin framställan. Med hänsyn till att Jan Lorentsson efter viss diskussion erhöll en aidentifierad kopia i enlighet med hans eget önskemål, anser jag mig inte ha anledning att vidare uppehålla mig vid denna fråga.

I övrigt ger inte anmälan underlag för något vidare uttalande eller någon annan åtgärd från min sida, utan ärendet avslutas med gjorda uttalanden.

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)

(Dnr 2975-1998)

Anmälan

I en anmälan till JO ifrågasatte Bengt Karlsson och Ulla Molin-Holmberg Karolinska sjukhusets *Riktlinjer för utlämnande av löneuppgift* med följande innehåll.

Det händer med jämna mellanrum att anställda begär av löneassistenten att få kopia av lönelistor. De åberopar offentlighetsprincipen, som ger dem rätt att få kopia av allmän handling. Vanligtvis gäller det uppgifter om den egna enhetens löner men ibland hela kliniken eller en enskild anställd.

Karolinska sjukhuset har tidigare tagit ställning i frågan och fastställt en policy enligt följande:

1 Allmän handling i lönesammanhang är

- kollektivavtalsprotokoll med bilagor, d v s resultatet av revisionsförhandlingarna,
- enskilt anställningsavtal med uppgift om lön.

2 Löneassistentens uppgifter i det löneadministrativa systemet är *arbetsmaterial* och skall inte lämnas ut. Löneassistent skall inte heller lämna ut löneuppgifter om enskild, utan i samtliga fall hänvisa till divisionens personalchef.

3 Begäran om löneuppgifter grundar sig i allmänhet på missnöje med den egna lönen i förhållande till arbetskamrater eller uppfattningen att man blivit orättvist behandlad vid lönerevision. Sannolikheten för att problemet löses

och missförstånd klaras ut är därför betydligt större om ett enskilt samtal 2000/01:JO1 äger rum mellan den som begär uppgiften och hans/hennes chef.

I första hand skall de anställda därför hänvisas till sin chef för ett samtal.

4 I den mån denna möjlighet redan prövats eller inte accepteras gäller följande;

- Anställd skall begära kopia av allmän handling på samma sätt som medborgare i allmänhet, d v s hos registrator, som kontaktar personalpolitiska avdelningen där revisionsprotokollen förvaras, eller personalchefen på berörd division där arbetsgivarens exemplar av de enskilda anställningsavtalen finns och hänvisar den sökande till dessa.
- När begäran gäller enskild anställds lön, måste den som kräver uppgiften kunna identifiera personen med namn och födelsedatum. Integritetsskyddet i dessa fall anses vara helt underordnat offentlighetsprincipen och därmed skyldigheten att lämna ut allmän handling. Den person som uppgifter lämnas om skall underrättas – och den som erhållit uppgiften skall upplysas om att så sker.

Utredning

I remissvar anförde Stockholms läns landsting genom direktören för sjukhusstyrelsens stab Lars-Åke Flood bl.a. att riktlinjerna främst vänder sig till chefer/arbetsledare och att avsikten därmed inte är att försvåra för anställda att tillvarata sin grundlagsfästa rätt att ta del av uppgifter i de allmänna handlingar som är offentliga.

Bengt Karlsson och Ulla Molin-Holmberg bereddes tillfälle kommentera remissvaret, men avhördes inte.

I beslut den 4 november 1999 anförde *JO André* följande.

Bedömning

Enligt offentlighetsprincipen står det envar fritt att ta del av sådana uppgifter som finns i allmänna och offentliga handlingar. En anställd vid Karolinska sjukhuset har sålunda rätt att ta del av uppgifter om andra anställdas löner vare sig det sker genom att på plats ta del av handling med sådan uppgift eller att begära en kopia av handlingen. Den enskilde kan också begära att få uppgift om lönen ur tillgängliga handlingar.

Enligt punkten 2 i riktlinjerna utgör löneassistentens uppgifter i det löneadministrativa systemet arbetsmaterial och skulle därmed inte omfattas av offentlighetsprincipen. Det ankommer ytterst på allmän förvaltningsdomstol att efter ett överklagande pröva vilken rättslig status som löneassistentens lönehandlingar har. Det är således inte en uppgift för JO att ta ställning i denna fråga.

I 2 kap. 14 § TF stadgas att myndighet inte på grund av att någon begär att få ta del av allmän handling får efterforska vem han är eller vilket syfte han har med sin begäran i större utsträckning än som behövs för att myndigheten skall kunna pröva om hinder föreligger mot att handlingen lämnas ut. Anvisningen i riktlinjerna under punkten 3 att de anställda *i första hand skall hänvisas till sin chef för ett samtal* kan inte anses förenlig med denna

grundläggande princip i TF. Även om det kan vara svårt för en anställd att vara anonym på sin arbetsplats kan efterforskningsförbudet inte tolkas på annat sätt än att sökanden – även för det fall han är känd – har rätt att utan några som helst ”villkor” från myndighetens sida få del av begärda allmänna handlingar som inte omfattas av sekretess. Det sagda innebär givetvis inte att arbetsgivaren skulle vara förhindrad att *erbjuda* den anställde ett samtal. På denna punkt anser jag således att riktlinjernas innehåll måste ifrågasättas. 2000/01:JO1

Det kan vidare diskuteras om riktlinjerna, i den del som avser att underrättelse skall ske med den som berörs av en begäran, är tillräckligt tydliga mot bakgrund av anonymitetsskyddet i TF. Om riktlinjerna i nu aktuellt hänseende tillämpas så att sökandens identitet därvid avslöjas för den berörde arbetstagaren, kan de inte anses stå i samklang med grundtankarna i TF. Det torde nämligen ligga närmast till hands att tolka 2 kap. 14 § TF så att, även för det fall sökanden är känd hos myndigheten, det ändå inte är möjligt för myndigheten att utan vidare lämna denna uppgift vidare.

Jag förutsätter att Karolinska sjukhuset, om så inte redan skett, gör en översyn av riktlinjerna så att det inte skall behöva uppstå några tveksamheter när det gäller deras rättsenlighet och praktiska tillämpning.

Med detta uttalande är ärendet för min del avslutat.

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

(Dnr 3656-1999)

Anmälan

Anders Grönvall framförde i en anmälan till JO klagomål mot Knivsta vårdcentral, Landstinget i Uppsala län. Han ifrågasatte därvid den rutin som gäller vid mottagandet av telefonsamtal, nämligen att telefonisten tar emot telefonsamtalet och att sedan personalen ringer upp den som ringt samt att telefonisten (som tar emot samtalet) sitter på en annan myndighet, dvs. Knivsta kommunalskontor. Vidare har han gjort gällande att hans begäran om att få del av en tjänstemans direkttelefonnummer inte har efterkommit.

2000/01:JO1

Utredning

Anmälan remitterades till Styrelsen för habilitering, tandvård och primärvård, Landstinget i Uppsala län, för utredning och yttrande.

Primärvården anförde genom ordföranden Cecilia Staland och biträdande primärvårdsdirektören Leif Eriksson bl.a. följande i remissvar (åberopad bilaga har här utelämnats).

På husläkarmottagningen i Knivsta infördes för nära tio år sedan ett telefonkösystem – Telekö. Systemet har nu utvecklats till ett system som benämns TeleQ. Det fungerar så att den uppringande personen kommer till en taldator där man efter en inledande information uppmanas att lämna sitt telefonnummer antingen genom att knappa in det på sin telefon eller lämna det muntligt till en telefonsvarare. Där kan även andra meddelanden lämnas. Systemet lämnar därefter ett besked till personen när han/hon kan förvänta sig att bli uppringd. Mottagningsköterskorna kan sedan i tur och ordning besvara samtalen. I allmänhet sker detta senast inom 60 minuter. I vissa situationer med hög belastning kan tiden bli något längre. Systemet har införts på ett tiotal mottagningar i länet och har i de flesta fall befunnits fungera mycket bra. Av bilaga framgår TeleQ-systemets funktion och effekter mer i detalj. Vår uppfattning är att det inom många myndigheter är vanligt att på motsvarande sätt hantera telefonköproblematiken.

Primärvården genomför regelbundna mätningar av patienttillfredsställelsen avseende bland annat telefontillgänglighet. Dessa visar att Knivsta husläkarmottagning har mycket goda värden. Genomsnittligt ligger husläkarmottagningarna i länet på 67 % nöjda patienter medan Knivsta i senaste mätningen har 92 % nöjda patienter. Det kan också tilläggas att patienterna i Knivsta tillmäter telefontillgängligheten betydligt större betydelse än patienter i andra länsdelar.

Inget system är fullkomligt utan har i allmänhet både positiva och negativa effekter. Vi har inom Primärvården bedömt att fördelarna med TeleQ klart dominerar för både patienter och personal. Man kan ringa till mottagningen hela dagen och alla uppringande får tala med mottagningspersonalen i turordning. Man behöver inte vänta länge i en telefonkö och samtalskostnaden blir tack vare det låg. Personalens arbetsmiljö påverkas positivt då arbetet blir mindre stressande.

Anders Grönvall pekar dock på en av nackdelarna. Kan man som patient av någon anledning inte ta emot återringningen från mottagningen uppkommer problem vilket vi har förståelse för. Det går dock att lämna ett muntligt besked på vilket sätt mottagningspersonalen kan söka personen, t ex mobiltelefon, annan tidpunkt osv. Utöver sjuksköterskerådgivningen och tidsbeställningen som kopplats via TeleQ finns dagligen möjlighet att under telefontid ringa direkt till olika husläkare. Möjlighet finns också att utnyttja fax eller e-post för att komma i kontakt med mottagningen.

Vi kommer att diskutera en ändring av svarsbeskedet i TeleQ så att den uppringande får beskedet att vid befarad allvarlig sjukdom ta direktkontakt med SOS Alarmering på 112. Just i Knivsta finns alltid möjlighet att i sådana allvarliga fall ringa till växeln och direkt bli kopplad av telefonist till husläkarmottagningen.

Det är korrekt att landstinget och Knivsta kommun del samarbetar i en gemensam televäxel. Vi anser dock inte att det på något negativt sätt påverkar invånarnas möjlighet att komma i kontakt med mottagningen utan snarare tvärt om. I televäxeln svarar alltid en telefonist under dagtid. Växelsamarbetet är ett exempel på där myndigheter samarbetar för att på ett effektivare sätt utnyttja resurserna vilket vi menar är vanligt förekommande. Telefon- och öppettider är utöver de skyltar som finns på plats på husläkarmottag-

ningen annonserade dels i en särskild informationsbroschyr – Blå katalogen – som delas ut till samtliga hushåll i länet dels i en kortare form i den vanliga telefonkatalogen samt som samhällsinformation i den lokala tidningen Knivstanytt. 2000/01:JO1

Anders Grönvall tar i sin skrivelse också upp frågan om tillvägagångssättet i växeln med att ej utlämna uppgift om direktnummer till en sjuksköterska. Samtliga telefoner som finns på mottagningen är möjliga att nå via direktnummer. De flesta nummer stängs av under icke telefontid för att inte störa patientarbetet medan några få är öppna. Avsikten med de öppna direkttelefonerna är att tillmötesgå behovet att andra vårdgivare som t ex sjukhusavdelningar och kommunala distriktssköterskor i tjänsten enkelt ska kunna kommunicera med mottagningen om enskilda patienter. Dessa telefoner är inte avsedda för vanliga patientsamtal med invånare. Vid mycket brådskande ärenden, svår sjukdom eller olycksfall kan man alltid via växeln nå någon på läkarmottagningen. Vi är medvetna om att det inte finns någon formell möjlighet att med stöd av sekretesslagen hemlighålla dessa nummer. Av den anledningen kommer vi i fortsättningen att hantera dessa ärenden enligt sekretesslagen. Vi är övertygade om att dessa telefonnummer skulle förlora sin funktion och telefonsystemet på sikt spolieras om de blev allmänt spridda.

Anders Grönvall bereddes tillfälle att kommentera yttrandet.

I beslut den 10 mars 2000 anförde *stf JO Norell Söderblom* följande.

Bedömning

Bestämmelser om myndigheters serviceskyldighet återfinns i förvaltningslagen (1986:223). Av 4 § framgår bl.a. att varje myndighet skall lämna upplysningar, vägledning, råd och annan sådan hjälp till enskilda i frågor som rör myndighetens verksamhetsområde samt att frågor från enskilda skall besvaras så snart som möjligt. Enligt 5 § skall myndigheterna ta emot besök och telefonsamtal från enskilda. Om särskilda tider för detta är bestämda, skall allmänheten underrättas om dem på lämpligt sätt.

Av landstingets remissyttrande framgår bl.a. hur telefonkösystemet fungerar och att 92 procent av patienterna i den ”senaste” mätningen var nöjda med telefontillgängligheten vid Knivsta husläkarmottagning mot genomsnittliga 67 procent i länet. Med beaktande härav finner jag inte skäl att ifrågasätta själva telefonkösystemet. Inte heller kan jag se att systemet med den gemensamma telefonväxeln skulle medföra att den s.k. serviceskyldigheten åsidosätts.

Anders Grönvall har vidare ifrågasatt att han inte fått del av ett av honom begärt direkttelefonnummer till en sjuksköterska.

Jag vill med anledning härav anföra följande. Tjänstemän vid myndigheter skall vara tillgängliga för allmänheten på så sätt att varje tjänsteman skall kunna nås personligen eller genom en annan tjänsteman, t.ex. en sekreterare. Detta får anses följa av ovan redovisade bestämmelser i förvaltningslagen beträffande myndigheters serviceskyldighet. Härmed är inte sagt att varje enskild tjänstemans telefonnummer måste vara tillgängligt.

Av utredningen framgår att mottagningens olika direktnummer till vårdpersonalen främst är avsedda för internt bruk. Det framgår emellertid inte hur dessa direktnummer är dokumenterade inom myndigheten. De skäl som

anförts till stöd för tillämpade rutiner har onekligen fog för sig. I allmänhet 2000/01:JO1
är förfarandet lagligt därför att direktnummer, som endast finns upptagna i
interna telefonlistor och som inte tas om hand för arkivering, får betraktas
som arbetsmaterial. Vid sådant förhållande föreligger heller ingen skyldighet
enligt bestämmelserna i tryckfrihetsförordningen (TF) och sekretesslagen att
lämna ut listorna eller uppgifter därur. Är direktnumren däremot intagna i en
allmän handling (jfr 2 kap. TF) föreligger en skyldighet att lämna ut dem.
Något sekretesskydd finns i så fall inte.

Med dessa besked avslutas ärendet.

Socialförsäkring

2000/01:JO1

Ett ärende gällande ifrågasatt dataintrång och sekretessbrott hos allmän försäkringskassa

(Dnr 370-1999)

Med anledning av en anmälan mot Skåne läns allmänna försäkringskassa meddelade *JO Pennlöv* den 30 mars 2000 ett beslut med följande innehåll.

Bakgrund

B.S. arbetade som kriminalinspektör vid Ekobrottsmyndigheten i Malmö. Han var också samordnare för myndighetssamverkan mot ekonomisk brottslighet i Skåne (PEK-gruppen) i vilken försäkringskassan ingick. Som representanter för försäkringskassan ingick i PEK-gruppen tjänstemännen Gunilla Nilsson från kassans lokalkontor i Trelleborg och Hans Lindström från kassans lokalkontor i Helsingborg.

B.S. tillhörde, dvs. var inskriven vid, försäkringskassans lokalkontor i Vellinge. Han uppbar arbetsskadelivränta och fick i samband med placeringen på Ekobrottsmyndigheten en inkomstökning. I juni 1998 blev han kontaktad av en handläggare vid försäkringskassan som uppgav att kassan hade fått in en anmälan om att han inte lämnat korrekta inkomstuppgifter. Efter ytterligare kontakter med försäkringskassan misstänkte B.S. att någon tjänsteman vid kassan obehörigen berett sig tillträde till sekretessbelagda uppgifter rörande honom i socialförsäkringens ADB-register. Han vände sig därför till Riksförsäkringsverket och begärde utdrag ur den s.k. integritetsloggen för tiden den 1 januari 1997 till den 20 oktober 1998.

Uppgifterna i loggen visade att Gunilla Nilsson under tiden januari-juni 1998 gjort sammanlagt tjugofyra förfrågningar rörande B.S. Gunilla Nilsson hade den 26 januari 1998 gjort tolv förfrågningar, den 12 februari fyra förfrågningar, den 18 februari en förfrågan, den 18 mars en förfrågan, den 30 mars två förfrågningar samt den 15 april, den 27 april, den 5 maj och den 22 juni vardera en förfrågan. Uppgifterna visade också att Hans Lindström den 19 mars 1998 gjort sex förfrågningar rörande B.S.

Försäkringskassan utredde ärendet. Av kassans utredning framgick bl.a. följande. Gunilla Nilsson hade i slutet av januari 1998 kontaktat lokalkontoret i Vellinge, som B.S. tillhör, och försökt initiera en utredning om hans arbetsskadelivränta. Hon hade också omkring den 12 maj 1998 gjort en anmälan om B.S. till handläggaren Iréne Svensson vid kontoret i Vellinge. Enligt Iréne Svensson hade Gunilla Nilsson begärt att få vara anonym. I en journalanteckning den 14 maj 1998 i B.S:s arbetsskadeakt hade Iréne Svensson skrivit att hon mottagit en anonym anmälan per telefon rörande B.S. Iréne Svensson hade vidare vid ett samtal med B.S. den 27 juli 1998 vidhållit att anmälaren var anonym samt uppgett att det var en kvinna som talade med skånsk dialekt. Hon hade samma dag gjort en anteckning om telefonsamtalet i B.S:s akt. Hans Lindström mottog den 19 mars 1998 en anonym anmälan per telefon om B.S., vilket var bakgrunden till att han

gjorde en förfrågan om B.S. i ADB-registret. Han glömde dock bort att dokumentera anmälan. Försäkringskassan misstänkte att det kunde vara Gunilla Nilsson som ringt till Hans Lindström eftersom hon dagen innan gjort en förfrågan i ADB-registret om B.S. 2000/01:JO1

Enligt en kollega till B.S. – polisassistenten Per Jonsson – skulle Gunilla Nilsson också i augusti 1998, när Per Jonsson och Gunilla Nilsson träffades av en tillfällighet, ha tagit upp och kommenterat B.S:s livränta med uttalandet: ”Det låter som ett S.-upplägg.”

Anmälan

B.S. anförde i en anmälan till JO bl.a. följande. Gunilla Nilsson har genom sitt agerande allvarligt missbrukat sin ställning vilket medfört skada för honom både som privatperson och som tjänsteman. Gunilla Nilsson har även förmått andra tjänstemän vid försäkringskassan att åsidosätta vad som ålegat dem i tjänsten. B.S. yrkade skadestånd med 10 000 kr för de skador som Gunilla Nilsson vållat honom.

Utredning

Anmälan remitterades till försäkringskassan för yttrande över de förhållanden som – i något utförligare form – angivits ovan. I remissen angavs även att det av försäkringskassans yttrande borde framgå vilka regler som gäller för kassans tjänstemäns behörighet att använda dataregistret och hur man från försäkringskassans sida informerar om de behörighetsregler som gäller.

Försäkringskassans utredning

Försäkringskassan – direktören Kurt Inge Persson – redogjorde i remissvaret för ärendet och för vad tjänstemännen Gunilla Nilsson, Iréne Svensson, Inger Svensson och Hans Lindström hade uppgett.

Gunilla Nilsson uppgav sammanfattningsvis följande. Under mötena i den s.k. PEK-gruppen hade man ofta nämnt B.S. och hans livränta. Gunilla Nilsson gjorde därför den 26 januari 1998 en rad dataslagningar på B.S. Hon visade resultatet för en kollega som också ansåg att ärendet borde utredas. Kort därefter besökte Gunilla Nilsson lokalkontoret i Vellinge och nämnde då för en handläggare där att B.S. borde bli föremål för utredning. Vid sitt nästa besök på Vellingekontoret hörde hon sig för om något hänt och lämnade också B.S:s personnummer. Den 12 februari 1998 gjorde hon en rad dataslagningar för att se om något hänt i ärendet, vilket det, såvitt framgick, inte hade gjort. Hon gjorde därefter upprepade dataslagningar, bl.a. den 18 mars 1998, för att se om något hänt i ärendet. Gunilla Nilsson förnekade att hon i anslutning därtill skulle ha ringt anonymt till Hans Lindström vid kontoret i Vellinge. I maj 1998, troligen omkring den 12 maj, åkte hon bil tillsammans med handläggaren Iréne Svensson från kontoret i Vellinge. Hon frågade då henne vem som var handläggare av B.S:s ärende. Iréne Svensson svarade att hon var en av handläggarna av ärendet. Gunilla Nilsson undrade

hur ärendet fortskred. Iréne Svensson svarade att hon nyligen fått ärendet och att det var mycket besvärligt. Gunilla Nilsson förnekade att hon skulle ha bett Iréne Svensson att få vara anonym. Hon var väl medveten om att hon inte kan få anonymitetsskydd. Möjligen kan hon ha sagt något i stil med att hon inte ville ha sitt namn "spritt överallt". Gunilla Nilsson framhöll att hennes motiv inte hade varit att skada B.S. eller att kränka hans integritet. Hennes handlande hade enbart styrts av hennes stora intresse av att försäkringskassans verksamhet skall vara effektiv. Hon hade inte vid något tillfälle lämnat uppgifter utanför myndigheten. Vid de tillfällen då hon slog i datorn hade det inte en enda gång föresvävat henne att hon överträtt sina befogenheter. Gunilla Nilsson förnekade att hon skulle ha diskuterat B.S:s livränta med polisassistent Per Jonsson på det sätt som denne påstår. Hon kommer ihåg mötet med Per Jonsson, vilket skett under Malmöfestivalen. De hade inte uppehållit sig vid B.S:s livränta mer än några minuter.

2000/01:JO1

Iréne Svensson uppgav sammanfattningsvis följande vad gäller de journalanteckningar som hon den 14 maj 1998 respektive den 27 juli 1998 antecknade i B.S:s journal. Journalanteckningen den 14 maj 1998 hade följande lydelse: "Anonym anm per tel som uppger att S fr o m 1998-06-01 tillträder en ny befattning med 3.000:- mer per mån. Handl överlämnas till Inger S som efter omorganisation är ny handläggare." Journalanteckningen den 27 juli 1998 hade följande lydelse: "Tel fr S. Vill ha mer info ang anonyma anm. Jag har ej akten framme men uppger vad som står i journalen 980514 och att vad jag kan komma ihåg var anmälaren en kvinna med skånsk dialekt." Iréne Svensson uppgav att Gunilla Nilsson uttryckligen begärt att få vara anonym under hänvisning till sitt arbete i PEK-gruppen, vars chef B.S. var. Iréne Svensson hade känt sig tveksam till att gå med på Gunilla Nilssons begäran, men gjorde det för hon kände att hon ville skydda en arbetskamrat. När det gäller journalanteckningen den 27 juli 1998 hade hon känt sig tvungen att hålla fast vid att det var en anonym anmälan. Hon kunde inte ge någon förklaring till att hon dessutom lade till att det rört sig om en kvinna som talade med skånsk dialekt. Hon hade känt sig pressad av att hon gått med på Gunilla Nilssons krav på att få vara anonym. Gunilla Nilsson hade vid flera tillfällen återkommit och frågat Iréne Svensson vad som hänt i ärendet, men Iréne Svensson hade svarat undvikande. Vid ett tillfälle hade Iréne Svensson frågat Gunilla Nilsson rent ut om hon fortfarande ville vara anonym, vilket hon ville.

Inger Svensson uppgav följande. Hennes befattning med B.S:s ärende började den 14 maj 1998. Hon hade enbart betraktat det som ett vanligt efterkontrollsärende och handlagt det som ett sådant.

Hans Lindström uppgav sammanfattningsvis följande. Han fick den 19 mars 1998 ett anonymt samtal från en kvinna gällande B.S:s livränta. Han fick intryck av att kvinnan ringde från en myndighet, men han kände inte igen rösten och han vet inte vem som ringde. Det hörde till ovanligheterna att han blev anonymt kontaktad rörande någon som bodde på annan ort än i Helsingborg. Han medgav att han gjorde fel som inte dokumenterade anmälan och vidarebefordrade den till vederbörande kontor. Det berodde enbart på slarv från hans sida. Anledningen till att han gjorde dataslagningar

rörande B.S. var för att utröna om det låg någon substans i den anonyma 2000/01:JO1 anmälan.

Försäkringskassans bedömning

Försäkringskassan anförde sammanfattningsvis följande. Försäkringskassan konstaterar att Gunilla Nilsson överträtt sina befogenheter när hon företog dataslagningarna eftersom hon inte varit handläggare av B.S:s ärende. Hon har också förhört sig om ärendet på olika lokalkontor och försökt påverka utredningens fortskridande. Försäkringskassan anser inte att hennes påstående att hon handlat enbart för försäkringskassans effektivitet bär trovärdighetens prägel. Utredningen visar, enligt kassans mening, att hon metodiskt och med ett visst inslag av förslagenhet bedrivit något som närmast liknar en kampanj mot B.S. Utredningen har också visat att Gunilla Nilssons påstående att hon inte begärt att få vara anonym är falskt. Det finns också vissa omständigheter som tyder på att den anonyma kvinnan som ringt till Hans Lindström skulle kunna vara Gunilla Nilsson. Inte heller hennes påstående att hon inte nämnt något om B.S. till någon utanför kassan vinner stöd av utredningen, vilket framgår av Per Jonssons uppgifter.

Försäkringskassan anser att Gunilla Nilsson mot bakgrund av den mängd frågetransaktioner hon gjort och hennes begäran att få vara anonym varit väl medveten om att hon inte haft behörighet att blanda sig i handläggningen av B.S:s ärende.

Vad gäller Iréne Svenssons agerande anser försäkringskassan att det handlar om brister i det förvaltningsrättsliga förfarandet som ter sig mycket anmärkningsvärda. Inger Svenssons befattning med ärendet har däremot inte varit behäftad med brister. Vad slutligen gäller Hans Lindström har hans handläggning av ärendet utvisat stora brister. Försäkringskassan anser att Hans Lindström, som inom Helsingborgskontoret arbetar med PEK-ärenden, härigenom får anses ha haft behörighet att företa den första men inte de följande frågetransaktionerna. Den första transaktionen gällde nämligen en 030-bild, som utvisar den anmäldes identitet och adress. Eftersom Hans Lindström därigenom måste ha sett att det rörde sig om en person som tillhörde ett annat lokalkontor borde han då ha vidarebefordrat anmälan till det kontoret.

Avslutningsvis har försäkringskassan redogjort för vilka regler som gäller för behörigheten att använda dataregistret och hur man från kassan informerar om detta. Därav framgår följande.

Regler gällande behörighet att använda dataregistret och kassans information om gällande behörighetsregler

I Riksförsäkringsverkets föreskrift 1993:22, som har upphört att gälla fr.o.m. juli 1998, stadgades om ADB-säkerhet vid den tekniska hanteringen av ADB-systemet rörande ADB-säkerhet, driftsansvar, systemansvariga tjänstemän samt regler om bestämmande av behörighet för de tjänstemän som tilldelats behörighetskort.

2000/01:JO1

En tjänsteman har endast behörighet att ta del av de uppgifter han behöver för att kunna utföra sina arbetsuppgifter. Behörigheten följer alltså av tjänsteåliggande, inte av innehavet av det s.k. behörighetskortet. I systemet är inbyggt möjligheten att göra begränsningar i behörighetskortets användningsområde. Detta innebär att behörighetskort för t.ex. en handläggare inom pensionsområdet begränsas till att omfatta endast de registeruppgifter som han behöver tillgång till för att kunna utföra sitt arbete.

Alla tjänstemän som tilldelas behörighetskort får skriva på blanketten "Kvittens-AT-kort". I denna kvittens erinras tjänstemannen bl.a. om att han i och med kvitterandet av kortet ansvarar för att kortet används endast vid handläggning av tjänsteärenden och i den utsträckning som krävs för att han skall kunna utföra sina arbetsuppgifter.

Denna erinran torde rättsligt inte ha större värde än den s.k. tystnadspliktsförbindelsen, vilken endast tjänar som upplysning om förekomsten av tystnadsplikt, som följer av SekrL och som gäller för tjänstemannen alldeles oavsett om han har skrivit på någon förbindelse eller ej.

Försäkringskassan informerar kontinuerligt om behörighetsregler och kontroll rörande efterlevnaden av datasäkerhets- och sekretessföreskrifter och även information särskilt om bestämmelserna i SekrL.

Med anledning av det inträffade har informationsinsatserna förstärkts och regelverket har ingående behandlats vid två temadagar under mars 1999 för försäkringsenhetens lokalt funktionsansvariga för förvaltningsrätt och sekretess. Vidare har kassans ledning nyligen vid konferens för lokal-kontorens chefer framhållit, att ledningen ser allvarligt på förseelser rörande sekretess och ADB-säkerhet och att arbetet med utarbetande av policy-dokument för den nya Skånekassan är påbörjat, vari kommer att ingå en sanktionsrutin vid konstaterade förseelser.

B.S. har tagit del av remissvaret. Han har förklarat sig inte ha något att tillägga.

Bedömning

Gunilla Nilsson

I Riksförsäkringsverkets före den 1 juli 1998 gällande föreskrifter (RFFS 1993:22) om ADB-säkerheten hos Riksförsäkringsverket och de allmänna försäkringskassorna angavs i 14 § att de ADB-system som innehåller personuppgifter eller är av väsentlig betydelse för verksamheten skall skyddas av behörighetskontrollsystem, om det inte är uppenbart obehövligt. Den anställda skulle inte ges vidare behörighet att ta del av eller påverka innehållet i sådana ADB-system än vad han behövde för att kunna sköta sina arbetsuppgifter. Behörigheten gällde endast rätt att utnyttja registren för handläggning av tjänsteärenden. Behörigheten var personlig och fick inte överlåtas.

Enligt 21 § i den då gällande datalagen (1973:289) kunde den som olovligen beredde sig tillgång till upptagning för automatisk databehandling dömas för dataintrång till böter eller fängelse i högst två år.

2000/01:JO1

Av utredningen framgår att Gunilla Nilsson vid sammanlagt 24 tillfällen under tiden den 26 januari–den 22 juni 1998 gjort förfrågningar rörande B.S. i socialförsäkringens ADB-register, trots att hon inte handlagt något ärende rörande honom och han dessutom tillhörde ett annat lokalkontor. Gunilla Nilsson har hävdat att det enbart var hennes starka engagemang för att försäkringskassans verksamhet skall vara effektiv som låg bakom hennes handlande. Det stora antalet förfrågningar i ADB-registret, vilka skett under flera månader, ger dock intryck av att det även skulle kunna finnas andra skäl bakom hennes agerande. Detta intryck förstärks av att Gunilla Nilsson vid flera tillfällen tog upp B.S:s ärende med tjänstemän vid lokalkontoret Vellinge. Hon har också gjort en anmälan till och diskuterat B.S:s ärende med Iréne Svensson vid lokalkontoret Vellinge. Enligt Iréne Svensson begärde Gunilla Nilsson vid detta tillfälle att få vara anonym. Gunilla Nilsson har förnekat detta och i stället uppgett att hon kan ha uttryckt ungefär att hon ”inte ville ha sitt namn spritt överallt”. Jag anser dock att Iréne Svenssons uppgift framstår som trovärdig, särskilt som hon inte torde ha haft något eget intresse av att få Gunilla Nilsson att framstå som en anonym anmälare. Jag finner det därför klarlagt att Gunilla Nilsson begärt att få vara anonym. – Sammantaget ger Gunilla Nilssons agerande bilden av att hon på egen hand bedrivit en utredning rörande B.S. trots att hon inte var behörig därtill. Gunilla Nilsson borde i stället endast ha kontaktat lokalkontoret i Vellinge och berättat om sina iakttagelser rörande B.S. och därefter inte vidare ha tagit befattning med ärendet.

Jag anser det vidare klarlagt att Gunilla Nilsson olovligen berett sig tillgång till socialförsäkringens dataregister. De objektiva rekvisiten i 21 § datalagen är således uppfyllda. Omständigheterna är sådana att jag har övervägt att inleda förundersökning. Vid en samlad bedömning av vad som inträffat har jag emellertid stannat för att avstå från en sådan åtgärd. Jag har därvid beaktat Gunilla Nilssons påståenden om att hon dels endast haft socialförsäkringens effektivitet i åtanke, dels inte förstått att hon överskred sin behörighet när hon gick in i dataregistret. Jag anser därför att Gunilla Nilssons handlande mer utmärkts av oförstånd och bristande kunskap om gällande regler än av en medveten önskan att skada B.S. Jag stannar därför vid att rikta synnerligen allvarlig kritik mot Gunilla Nilsson för hennes agerande.

Iréne Svensson

Av utredningen framgår att Iréne Svensson, efter sitt samtal med Gunilla Nilsson, den 14 maj 1998 antecknat i B.S:s journal att hon mottagit en anonym anmälan rörande denne. Detta gjorde hon trots att hon visste vem uppgiftslämnaren var. Hon har därefter, den 27 juli 1998, vid ett telefonsamtal med B.S. vidhållit att det var en anonym anmälan och också lagt till en mer detaljerad beskrivning av den som ringde. Jag anser att det är synnerligen anmärkningsvärt att en tjänsteman vid försäkringskassan medvetet ljuger om en uppgift. Iréne Svensson förtjänar allvarlig kritik för sitt agerande.

Hans Lindström

2000/01:JO1

Som försäkringskassan angett i sitt remissvar har Hans Lindström förfarit felaktigt dels genom att företa förfrågningar som han saknade behörighet till, dels genom att underlåta att efter dokumentation av det anonyma samtalet vidarebefordra ärendet till behörigt kontor. För vad nu sagts förtjänar han kritik.

Övrigt

I övrigt har inte något framkommit som motiverar ett uttalande från min sida. JO är inte heller behörig att pröva frågor om skadestånd.

Ärendet här avslutas.

En försäkringskassa har mot den försäkrades vilja lämnat ut handlingar till utländsk myndighet

(Dnr 1960-1999)

I en anmälan till JO klagade X på att Stockholms läns allmänna försäkringskassa mot hans uttryckliga begäran hade skickat sekretessbelagda handlingar till Turkiet.

Sedan försäkringskassans akt lånats in och granskats i relevanta delar remitterades ärendet till försäkringskassan för utredning och yttrande. I sitt remissvar hänvisade kassan (direktören Henrik Meldahl) inledningsvis till en redogörelse från lokalkontorsområde Västerort (försäkringsspecialisten Lars Sjöberg). Av denna redogörelse framgår bl.a. följande.

Den 23 september 1997 var den försäkrade på besök hos sin rehabiliteringshandläggare med anledning av förestående prövning av förtidspension. Den försäkrade uppgav då att han inte vill att "EUpapper" angående hans pension skickas till Turkiet då han är flykting och inte vill att de turkiska myndigheterna ska få reda på var han befinner sig. Vid besöket ifylldes blanketten Staf 263, Uppgifter för prövning av rätt till förtidspension/sjukbidrag. I denna skrev den försäkrade att han helst inte vill att pensionshandlingarna sänds till Turkiet.

Den 29 oktober 1997 fattades beslut om att den försäkrade hade rätt till halv förtidspension istället för sjukpenning.

Den 19 oktober 1997 skickade en pensionshandläggare ett brev till den försäkrade med uppmaning att fylla i markerade frågor i den med brevet bifogade blanketten. Det angavs att det var med anledning av att den försäkrade förvärvsarbetat i Turkiet och kunde ha rätt till pension därifrån. Pensionshandläggaren har uppenbarligen inte noterat uppgifterna om att den försäkrade inte önskar att handlingar skickas till Turkiet. Normalt finns ingen anledning för pensionshandläggarna att läsa journalnoteringar men noteringen på Staf 263 borde ha uppmärksamats. På denna står att den försäkrade helst inte vill att pensionshandlingarna sänds till Turkiet.

Det finns en konvention om pension mellan Sverige och Turkiet som innebär att den försäkrade måste ansöka om pension från Turkiet. Det var således en ansökningshandling som skickades till den försäkrade och frågorna var även ställda på turkiska.

Den 24 november 1999 [torde avse 1997; JO:s anm.] inkom den ifyllda blanketten från den försäkrade.

2000/01:JO1

Den 26 november 1999 [torde avse 1997; JO:s anm.] skickade pensionshandläggaren blanketten till pensionsmyndigheten i Turkiet och då hade blanketten kompletterats med uppgifter som ifyllts av försäkringskassan. Det var bl.a. uppgift om den försäkrades adress.

Den 21 juli 1998 inkom ett brev från pensionsmyndigheten i Turkiet med begäran om läkarintyg och beslut. Detta för att kunna handlägga ansökan om pension.

Den 19 november 1998 skickade en handläggare kopia av läkarutlåtande och beslut om förtidspension till pensionsmyndigheten i Turkiet.

Den 1 april 1999 ringde den försäkrade och undrade varför försäkringskassan meddelat Turkiet att han fått pension. Den 20 april 1999 återkom den försäkrade i ärendet och angav bl.a. att han fått reda på att en rättslig prövning enligt terroristlagen gjorts i Turkiet i slutet av 1997 och att han blivit dömd. Den försäkrade begärde vid samtalet en skriftlig redogörelse om varför handlingar skickats till Turkiet trots att han inte ville detta.

Den 29 april 1999 skickar försäkringsspecialisten inom pensionsområdet ett skriftligt svar till den försäkrade. I denna angavs att pensionsavdelningen inte observerat att den försäkrade inte ville ansöka om pension från Turkiet. I brevet ställdes frågan om varför den försäkrade fyllde i blanketten (ansökan om pension) och då inte meddelade oss att det kunde innebära en fara. Vidare anges att försäkringskassan inte hade skickat blanketten till Turkiet mot hans vilja.

Klart framkommer att den försäkrade fyllt i en blankett om ansökan av pension i Turkiet trots att man av blanketten borde kunna utläsa att den ska skickas till Turkiet. Den försäkrade har dock klart och tydligt uppgivit att han inte vill att handlingar ska skickas till Turkiet. Av denna anledning borde en personlig kontakt tagits med den försäkrade innan ansökningsblanketten skickades till honom eller innan det att handlingar skickades till Turkiet.

Henrik Meldahl tillade bl.a. följande.

Bakgrund

X uppgav på sin ansökan om förtidspension daterad 23 september 1997, under övriga upplysningar, att han helst inte ville att hans pensionshandlingar skulle sändas till Turkiet. Detta finns också antecknat i journalanteckning daterad 23 september 1997.

Pensionshandläggaren har inte uppmärksammat dessa uppgifter i akten. Då X i ansökan uppgivit att han förvärvat arbetat i Turkiet har handläggaren sänt ansökningsblankett för erhållande av pension i Turkiet till X. Handlingarna har sedan sänts till Turkiet för handläggning.

Yttrande

I 20 kap. 9 a § lagen om allmän försäkring framgår att till ett utländskt socialförsäkringsorgan får utan hinder av sekretess lämnas sådana uppgifter om enskilda som behövs vid tillämpningen av en internationell överenskommelse som Sverige anslutit sig till.

Pensionshandläggaren sände över handlingar rörande X till Turkiet med anledning av konventionen om pension mellan Sverige och Turkiet.

Försäkringskassan anser inte att X:s pensionsärende har handlagts på ett tillfredsställande sätt. Det är mycket viktigt att den som skall handlägga ett ärende tar del av all information i ärendet, så att viktig information inte förbises.

X:s pensionshandlingar skulle inte ha sänts till Turkiet. Även om X fyllt i hemsänd ansökningshandling kan han därmed inte anses ha lämnat sitt

samtycke till att han nu ville ansöka om pension från Turkiet. Lokalkontoret 2000/01:JO1
borde [ha] kontaktat X innan handlingarna skickades till Turkiet.

Lokalkontoret har lämnat en skriftlig redogörelse till X varför hans handlingar sändes till Turkiet och bett om ursäkt för det inträffade.

Försäkringskassan ser allvarligt på det inträffade och beklagar det obehag som detta medfört för X.

X kommenterade remissvaret genom ombud.

I sitt beslut den 29 mars 2000 anförde *JO Pennlöv* följande i bedömningsdelen.

Enligt 20 kap. 9 a § lagen (1962:381) om allmän försäkring (AFL) får en försäkringskassa till ett utländskt socialförsäkringsorgan utan hinder av sekretess lämna sådana uppgifter om enskilda som behövs vid tillämpningen av en internationell överenskommelse som Sverige anslutit sig till. Av förordningen (1981:208) om tillämpning av en konvention den 30 juni 1978 mellan Sverige och Turkiet rörande social trygghet framgår att nämnda konvention jämte tillämpningsföreskrifter skall lända till efterrättelse här i riket.

Av utredningen i ärendet framgår att försäkringskassan har skickat handlingar som normalt är föremål för sekretess enligt 7 kap. 7 § sekretesslagen (1980:100) till ett turkiskt socialförsäkringsorgan med anledning av nyss nämnda konvention mellan Sverige och Turkiet rörande social trygghet. Av den ovan nämnda sekretessbrytande regeln i AFL framgår att försäkringskassans handlande inte står i strid med sekretesslagens bestämmelser.

Det sagda innebär emellertid inte att det var korrekt av försäkringskassan att översända de aktuella handlingarna till det turkiska försäkringsorganet. Av försäkringskassans journalanteckningar i X:s pensionsärende framgår tydligt att X inte önskade att hans handlingar skulle skickas till Turkiet. Kassan borde därför enligt min mening inte ha översänt handlingarna dit. Kassan har lämnat en skriftlig redogörelse till X om varför hans handlingar översändes till Turkiet och bett om ursäkt för det inträffade. Försäkringskassan kan dock inte undgå kritik för sitt handlande.

Meddelarfrihet

2000/01:JO1

Åtal mot en tjänsteman för brott mot efterforskningsförbudet i 2 kap. 4 och 5 §§ yttrandefrihetsgrundlagen

(Dnr 610-1996)

På uppdrag av JO Lavin väcktes den 2 juni 1997 åtal mot direktören vid Språk- och folkminnesinstitutet, Jan Paul Strid, enligt följande gärningsbeskrivning.

Jan Paul Strid har som chef för den statliga myndigheten Språk- och folkminnesinstitutet genom brev till och telefonsamtal med Maj Reinhammar i december 1995 i Uppsala efterforskat vem eller vilka personer som lämnat uppgifter om institutets omorganisation till redaktionen för radioprogrammet Folkminnen. Uppgifterna hade offentliggjorts i ett radioinslag i P 1 den 3 december 1995. Efterforskningen har skett uppsåtligen.

Lagrum: 2 kap. 4 och 5 §§ yttrandefrihetsgrundlagen

I en dom den 4 februari 1998 dömde Uppsala tingsrätt Jan Paul Strid för brott mot efterforskningsförbud till dagsböter. I domskälen antecknades bl.a. följande:

Det är ostridigt att Jan Paul Strid dels i brev av den 8 december 1995, dels vid ett telefonsamtal med Maj Reinhammar den 11 december 1995, har frågat henne vem eller vilka personer som lämnat uppgifter om en förestående omorganisation av Språk- och folkminnesinstitutet till redaktionen för radioprogrammet Folkminnen samt bett henne undersöka detta. Han har vidare i telefonsamtalet den 11 december 1995 frågat Maj Reinhammar om det var hon som hade lämnat uppgifterna.

Enligt 1 kap. 2 § yttrandefrihetsgrundlagen är varje svensk medborgare tillförsäkrad rätten att till författare och andra upphovsmän samt till utgivare, redaktioner, nyhetsföretag och företag för framställning av filmer eller ljudupptagningar lämna uppgifter i vilket ämne som helst för offentliggörande i radioprogram, filmer och ljudupptagningar. Vidare föreskrivs i 2 kap. 4 § samma lag att ingen myndighet eller annat allmänt organ får efterforska den som har lämnat uppgifter enligt 1 kap. 2 §. Av 5 § samma kapitel framgår att för efterforskning i strid med 4 § döms, om efterforskningen har skett uppsåtligen, till böter eller fängelse i högst ett år.

Fråga är i målet om Jan Paul Strid varit att anse som företrädare för det allmänna, vilket är en förutsättning för att 2 kap. 4 § yttrandefrihetsgrundlagen skall vara tillämplig, samt om de gärningar Jan Paul Strid begått är att anse som efterforskning i samma lagrums mening och därmed är straffbelagda.

Jan Paul Strid är anställd som direktör vid Språk- och folkminnesinstitutet (SOFI). Av förordningen (1993:654) med instruktion för Språk- och folkminnesinstitutet framgår bl.a. att institutet är en myndighet för vilken verkförordningen är tillämplig och att institutets direktör är chef för myndigheten. Jan Paul Strid har således, såsom direktör för SOFI, varit att anse som företrädare för det allmänna på sådant sätt att vad som föreskrivs i 2 kap. 4 § yttrandefrihetsgrundlagen är tillämpligt beträffande honom (jfr betr myndighetsbegreppet m.m. prop. 1975/76:204 s. 145 och 1975/76:160 s. 128 ff).

Förbudet om efterforskning i yttrandefrihetsgrundlagen har utformats med tryckfrihetsförordningen som förebild. Av motiven till tryckfrihetsförordningen framgår att vad som förbjuds är att söka utröna vem som står bakom ett publicerat meddelande såsom författare eller meddelare när denne inte framträder öppet (prop. 1975/76:204 s. 145). Det kan i och för sig ifråga-

sättas om Jan Paul Strid, när han uppdragit åt Maj Reinhammar att undersöka vem som lämnat uppgifter till media, gjort sig skyldig till brott mot efterforskningsförbudet eller endast till anstiftan av sådant brott, vilket inte är straffbart. Genom att Jan Paul Strid vidtagit åtgärder för att ta reda på vem som varit uppgiftslämnare, dvs i lagens mening efterforskat uppgiftslämnaren, skall han enligt tingsrättens mening anses som gärningsman. 2000/01:JO1

Jan Paul Strid har vidgått att syftet med hans åtgärder var att klarlägga vem som lämnat uppgifterna om institutets omorganisation till media. Han har således uppsåtligen brutit mot efterforskningsförbudet.

Trots att Maj Reinhammar förklarat för Jan Paul Strid att hon inte avsåg att undersöka vem som varit uppgiftslämnare, eftersom detta skulle vara brottsligt, skrev Jan Paul Strid till Maj Reinhammar i ett brev av den 29 januari 1996 bl.a. att han bett henne ta reda på vem (vilka) som lämnat uppgifterna samt att han nu fått kännedom om att de uppgifter som lämnats till radio-programmet Folkminnens redaktion kommit från Maj Reinhammar. Han har i anslutning till detta skrivit: "Jag önskar en förklaring och vill därför träffa Dig (ensam) här på mitt tjänsterum på torsdag 1 / 2 kl 10.00. Det är lämpligt att vi då också diskuterar Din plats i den nya organisationen."

Även om Jan Paul Strids syfte endast varit att få kontakt med uppgiftslämnare för att rätta felaktiga sakuppgifter är hans förfarande att bedöma som brottsligt. Det är dock, enligt tingsrättens mening, uppenbart att Jan Paul Strid inte endast sökt få kännedom om vem som lämnat uppgifterna till redaktionen utan att han också använt uppgifterna mot Maj Reinhammar, eller i vart fall uttryckt sig på sådant sätt att det för Maj Reinhammar måste ha stått klart att hennes underlåtenhet att undersöka och upplysa Jan Paul Strid om vem som lämnat uppgifter till media kunde medföra negativa konsekvenser för henne på arbetsplatsen.

Det brott Jan Paul Strid har gjort sig skyldig till är mot denna bakgrund allvarligt. ---

Jan Paul Strid yrkade i Svea hovrätt att åtalet skulle ogillas. JO bestred ändring. Hovrätten ändrade i en dom den 11 oktober 1999 tingsrättens domslut endast på det sättet att antalet dagsböter sänktes. I hovrättens domskäl antecknades följande.

Jan Paul Strid har som grund för överklagandet anfört att han inte haft uppsåt att efterforska källan till de uppgifter som lämnats till Bengt af Klintberg eftersom han inte uppfattat att uppgiftslämnaren ville vara anonym och då han endast haft för avsikt att lägga vissa felaktiga uppgifter tillrätta, att hans vidtagna åtgärder inte varit efterforskning, samt att han inte haft för avsikt att använda uppgifterna mot Maj Reinhammar.

Det är genom såväl Jan Paul Strids som Maj Reinhammars uppgifter utrett att Jan Paul Strid vidtagit de åtgärder som Justitieombudsmannen påstått. Det är också utrett att Jan Paul Strid vidtagit åtgärderna i egenskap av direktör för Språk- och folkminnesinstitutet (SOFI) och därmed agerat som företrädare för det allmänna. Jan Paul Strids åtgärder är att bedöma som brott mot efterforskningsförbudet. Han kan därför inte undgå ansvar. ---

Högsta domstolen beslutade den 8 december 1999 på talan av Jan Paul Strid att inte meddela prövningstillstånd.

Ifrågasatta inskränkningar i yttrandefriheten

2000/01:JO1

(Dnr 96-1998)

Anmälan

I en anmälan som kom in till JO den 9 januari 1998 begärde ansvarige utgivaren för Gefle Dagblad, Robert Rosén, att JO skulle utreda om Sandvikens kommun otillbörligt påverkat de anställdas möjligheter att utnyttja sin yttrandefrihet. Han refererade till innehållet i flera bifogade tidningsartiklar rörande ett lojalitetskrav som kom till uttryck i ett hos kommunen utarbetat policydokument. Han anförde att hans farhågor inte främst gällde dokumentet som sådant utan snarare motiven, formerna och innehållet i de diskussioner som förts med de anställda. I anmälan framförde Robert Rosén också att kommundirektören i Gävle kommun, Åke Edin, i en tidningsartikel uttalat att cheferna i Gävle kommun "inte ska delta i den värderande, politiska debatten". Även denna tidningsartikel bifogades anmälan.

Robert Rosén ingav ytterligare ett antal tidningsartiklar rörande det som hade påtalats i anmälan. Av det ingivna materialet antecknas följande.

Angående Sandvikens kommun:

I Gefle Dagblad den 4 januari 1998 fanns en artikel med rubrikerna "Kommunen kräver lojalitet" och "Negativa ord kan leda till avsked". I artikeln angavs bl.a.

I december kallade kommunalråden Inga Hagström och Stefan Hedin kommunens 200 förvaltningschefer och verksamhetsansvariga till två halvdagssammanträden med information. Om den ekonomiska situationen, framtiden och personalen. En punkt i programmet gällde kommunens nya chefpolicy som personaldelegationen nyligen beslutat om.

Bland annat diskuterades den anställdes skyldighet att vara lojal mot sin arbetsgivare.

– Jag förstod att det skulle bli diskussion om detta. Vi gick igenom frågan ordentligt: Vad vi krävde av våra chefer och vad de kan kräva av oss, säger delegationens ordförande Stefan Hedin.

"Rätt att avskeda"

Enligt honom har Arbetsdomstolen, AD, givit arbetsgivare rätt när offentliganställda har avskedats för att de har yttrat offentlig kritik. Detta trots att tryckfrihetsgrundlagen ger myndighetspersonal långtgående frihet att lämna upplysningar till massmedia.

– Anställda har fällts när de inte först har informerat sin chef, utan istället vänt sig direkt till tidningar, radio eller teve, säger han och tillägger:

– Vi kan ju inte veta allting som händer, därför vill vi att verksamhetsansvariga ska få informationen i ett tidigt skede, så att vi får reda på felen och ges en möjlighet att rätta till dem. Har man påtalat brister och inget händer är det naturligtvis fritt fram.

"Inte munkavle"

2000/01:JO1

Stefan Hedin hävdar att det inte är fråga om att belägga kommunens personal med munkavle.

Uppgifterna som nådde Gefle Dagblad uttryckte dock motsatsen. Även om tjänstemännen själva anser förhållandena mindre bra, så får de inte framföra detta. De har beordrats vara positiva. Om kritik kopplas till en person är det en direkt grund, först för utfrysning, sedan för stoppad karriär och slutligen uppsägning. I fortsättningen blir personalens enda val att låta politikerna hålla kontakt med journalisterna.

– En chef ska inte offentligt ifrågasätta de fattade beslut som styr verksamheten. I det här avseendet är den anställda ingen vanlig medborgare som kan gå ut och tycka vad han eller hon vill, säger Stefan Hedin.

"Feltolkat"

En person som ansvarar för någon verksamhet i Sandviken är i första hand en representant för kommunen, arbetsgivarens förlängda arm, har man slagit fast. Stefan Hedin är dock väl medveten om att den nya chefspolycyn är en fin balansgång som riskerar att uppfattas som ett försök att inskränka yttrandefriheten.

– Det är fel av mig att påstå att jag tycker om negativ publicitet. Men vi har ju heller inte för avsikt att medvetet bryta mot lagar och förordningar. Vi vill att anställda ska slå larm om kommunen inte uppfyller de krav som ställs. Det ingår också i anställningsavtalet att utföra ett gott arbete, säger han.

Enligt Inga Hagström har informationen tolkats fel.

– Jag blir besviken. Vi förbjuder inte anställda att prata med massmedia eller på sakliga grunder kritisera – det kan vi ju inte. Många gånger är det ju också tjänstemännen som sitter inne med detaljerna och fakta i frågorna.

Stefan Hedin tillägger:

– Vi ville ha en diskussion för att göra de här mycket svåra gränsdragningarna som finns i chefernas vardag tydliga. Innebörden kan omöjligtvis klargöras i en policy, och det finns även de som uppfattat informationen positivt.

Angående Gävle kommun:

I en artikel i Gefle Dagblad den 5 januari 1998 kommenterade kommundirektören Åke Edin uttalanden som intendenten för Gävle symfoniorkester, Klas Mossling, tidigare gjort i samma tidning. I artikeln angavs bl.a.

– Cheferna ska inte delta i den värderande, politiska debatten, säger Gävles kommundirektör Åke Edin på söndagskvällen. Vi ska inte röra oss på den politiska arenan genom att delta i de politiska diskussionerna om ekonomin.

– Det är skillnad om det blivit något misstag. Då ska vi påpeka det, men då ska vi också vara sakligt korrekta.

Klas Mossling sa i en intervju i Gefle Dagblad förra måndagen att symfoniorkesterns bidrag varit frysta i flera år samtidigt som kostnaderna ökat.

– Jag har bett Klas Mossling lägga fram sitt underlag för det påståendet, säger Åke Edin.

– Orkestern fick 600 000 kronor i extra anslag 1996. Om några veckor flyttar den in i nya lokaler med högre hyra. Är inte det ett resurstillskott.

Klas Mossling bekräftar att orkestern fick extra pengar 1996.

– Det kom inte fram tillräckligt tydligt i intervjun att jag menade åren 1997 och 1998 när jag talade om frysta bidrag, säger han.

I en artikel i Gefle Dagblad den 8 januari 1998 angavs bl.a.

2000/01:JO1

I måndagens Gefle Dagblad sa Åke Edin att chefstjänstemännen inte får delta i den värderande politiska debatten.

På onsdagen sa han att lagen ger alla rätt att säga vad man vill.

– Men det finns en gråzon. Som chefer kan vi inte föra en politisk debatt. Men det kan vara svårt att avgöra var gränsen går.

– Vi ska inte hoppa in på den politiska arenan, men politikerna ska heller inte dra ut tjänstemännen dit. Det har jag sagt till politiker, precis som jag sagt till tjänstemän att de inte ska gå dit.

Klas Mossling är glad över att allt nu är utklarat.

– Vi är ense om att orkestern fick ett extra anslag 1996 när kommunen tog över ansvaret. Jag fick också besked om att jag inte har någon munkavle. Det finns inga hämmande regler, så jag kan säga vad jag vill även i fortsättningen.

Utredning

Anmälan remitterades till Kommunstyrelsen i Sandvikens kommun och till Kommunstyrelsen i Gävle kommun. I remissen till Gävle kommun angavs att det av yttrandet skulle framgå huruvida Åke Edins uttalanden i tidningsartiklarna om att cheferna inte skall delta i den värderande, politiska debatten återspeglar kommunens ståndpunkt och – om så var fallet – hur en sådan uppfattning förhåller sig till de i grundlag skyddade yttrande- och meddelarfriheterna.

Remissen till Kommunstyrelsen i Sandvikens kommun besvarades i ett yttrande den 26 mars 1998 av kommunalrådet Inga Hagström och personalchefen Rolf Windemo. I svaret anfördes bl.a. följande.

Anmälan grundar sig på en artikel i ovannämnda tidning och ett antal uppföljningsartiklar. Ursprungsartikeln innehåller direkta sakfel, som t.ex. rubriken och att anställda beordrats vara positiva.

Märkas skall också att till tre olika reportrar på samma tidning har redogjorts för vad som faktiskt gäller i Sandvikens kommun.

Resumé

Under hösten 1997 har utarbetats en chefspolicy. Ärendet har varit på remiss och har vid ett flertal tillfällen behandlats med de fackliga organisationerna.

Ingen facklig organisation hade några invändningar mot de skrivningar som förekom i texten.

Vid ett möte med samtliga chefer i december redogjordes för chefspolicyen och en diskussion uppkom med anledning av ordet lojalitet.

Efter detta möte följde tidningsdebatten i GD. Vidare förekom en utfrågning i lokalradion där kommunalrådet Stefan Hedin utvecklade vad som stod bakom begreppet lojalitet i policyen.

På grund av tidningsdebatten gjordes ett förtydligande av begreppet lojalitet i chefspolicyen.

Policyen har sedan antagits enhälligt av kommunstyrelsen.

Lojalitet

2000/01:JO1

Att vara lojal ingår som ett åliggande i ett anställningsavtal. Sandvikens kommun vill att chefer såväl som anställda på ett konstruktivt sätt skall delta i utvecklingen av Sandvikens kommun. Detta sker bl.a. genom att aktivt delta i diskussioner på arbetsplatsen. Det är ett krav som ställs i chefspolicyen. Det ställs också som ett krav att eventuella missförhållanden skall tas upp med närmaste chef.

Att vara anställd innebär att man har vissa förpliktelser mot sin arbetsgivare. Man har genom det enskilda anställningsavtalet ingått i en relation. Den som inte är anställd i Sandvikens kommun ingår naturligtvis inte i denna relation, men kanske i en relation med en annan arbetsgivare, där följaktligen samma förhållande föreligger. Lojalitetsbegreppet kan arbetsrättsligt uttryckas så att man som anställd inte får agera i syfte att skada sin arbetsgivare. Om man gör det kan det under vissa förutsättningar innebära brott mot anställningsavtalet.

Detta har inget med inskränkning av de demokratiska fri- och rättigheterna att göra. Självklart har varje anställd dessa rättigheter.

Det skall dock tillfogas att även om en anställd yttrar något som kan vara i strid mot arbetsrätten, skall det vara ytterst gravt för att arbetsgivaren överhuvud skall driva frågan arbetsrättsligt.

Sandvikens kommun bestrider att vi på något sätt har inskränkt yttrandefriheten i Sandvikens kommun. Genom de diskussioner som har varit i samband med antagandet av chefspolicy har tvärtom klargjorts vad som gäller i förhållandet mellan anställningsavtalet och de anställdas rättighet att utnyttja sin yttrandefrihet.

Till remissyttrandet fogades bl.a. en kopia av kommunens chefspolicy, antagen av kommunstyrelsen den 22 januari 1998, § 3. I denna anges under rubriken "Du är alltid chef", bl.a. följande.

- Oavsett Ditt verksamhetsområde är Du alltid en arbetsgivarrepresentant och därmed en offentlig person.
- Du skall gentemot medarbetare vara företrädare för Sandvikens kommun. Det innebär speciella krav på Dig vad gäller ansvar, samarbete och lojalitet.
- Du skall respektera och arbeta efter fattade beslut.

Kommunstyrelsen i Gävle kommun beslutade den 10 mars 1998 att som sitt svar i ärendet hänvisa till ett av tjänstgörande ordföranden Mats Ågren upprättat yttrande, vari anfördes följande.

I enlighet med grundlagen har både chefer och övriga anställda i Gävle kommun den självklara rätten att fritt och offentligt yttra sig om alla frågor, också politiska, som rör det allmänna. Från kommunstyrelsens sida har inte sanktionerats och kommer inte att sanktioneras inskränkningar i den rätten.

Kommundirektör Åke Edin har i bilagda skrivelse lämnat sin syn på den aktuella händelsen och förhållandena i kretsen av förvaltningschefer. Vi noterar därvid att kommundirektören har för avsikt att än en gång diskutera denna fråga med förvaltningscheferna för att ytterligare tydliggöra grundlagens innebörd.

I skrivelsen från Åke Edin, benämnd yttrande till JO, anfördes följande.

Enligt grundlagen är varje medborgare gentemot det allmänna tillförsäkrad yttrandefrihet. Det betyder i det aktuella fallet att förvaltningschef Klas Mossling med kristallklar självklarhet har rätt att öppet och i vilket forum som helst debattera och kritisera Gävle kommuns anslag till Gävle Symfoni-orkester.

Grundlagen ger honom således odiskutabel rätt att framföra från arbets- 2000/01:JO1
givare, Gävle kommun, avvikande uppfattningar.

Samtidigt har jag rätt att som kommundirektör bemöta de felaktigheter om ekonomin som han gett uttryck för i den aktuella tidningsintervjun. Även jag har i det sammanhanget yttrandefrihet. Jag kan alltså kritisera Mossling för vad han sagt. Men han har, som alla andra, givet rätt att offentligt ge uttryck för sina åsikter.

I Gävle kommun har vi som allmän policy bland förvaltningscheferna, gemensamt och frivilligt kommit överens om, att vi inte lägger oss i den värderande partipolitiska debatten. Denna policy hindrar naturligtvis inte att en förvaltningschef eller någon annan anställd i kommunen fritt får yttra sig om vilka förhållanden som helst, utan att dennes lojalitet mot arbetsgivaren sätts i fråga.

I Arbetarbladet den 13 februari har omnämnts följande etiska regel.

Förvaltningschefens uppgift är att lojalt arbeta mot de mål som styrelsen/nämnden slår fast.

Denna regel innebär i det här sammanhanget att en förvaltningschef – som har en mot arbetsgivaren avvikande uppfattning och som han eventuellt offentligt gett uttryck för – ändå måste i sin tjänsteutövning följa arbetsgivarens beslut och andra direktiv. På så sätt är han skyldig att vara lojal mot arbetsgivaren. Jfr JO:s ämbetsberättelse 1993/94 sid 498.

Det har ifrågasatts om mitt uttalande att Gävle kommuns chefer inte skall delta i den värderande partipolitiska debatten, som emanerar från den ovan beskrivna policyn bland förvaltningscheferna, kan tolkas som ett försök att påverka chefstjänstemännen att inte använda sig av sin yttrandefrihet. Det är olyckligt om det uppfattats så och det har aldrig varit avsikten. Vi har också därför i förvaltningschefgruppen haft en förnyad diskussion om våra riktlinjer och vårt förhållningssätt.

Vi har med anledning av detta än en gång kommit fram till att våra roller och vårt förhållningssätt även framledes bör vara i linje med den överenskommelse som vi träffade 1996. Men jag skall, för alla missförstånds undvikande, än en gång ta upp frågan för att klargöra att förvaltningscheferna, liksom alla andra anställda, har en grundlags-skyddad yttrandefrihet som givetvis också omfattar politiska frågor.

Robert Rosén lämnades tillfälle att kommentera remissyttrandena.

Stf. JO Ekberg anförde i beslut den 23 september 1999 följande.

Varje medborgare är enligt 2 kap. 1 § regeringsformen (RF) gentemot det allmänna tillförsäkrad yttrandefrihet, dvs. frihet att i tal, skrift eller bild eller på annat sätt meddela upplysningar samt uttrycka tankar, åsikter och känslor. Begränsning av yttrandefriheten får enligt 12 § ske genom lag. Tryckfrihetsförordningens (TF) bestämmelser om meddelarfrihet ger yttrandefriheten till viss del ett särskilt skydd. Meddelarfriheten enligt 1 kap. 1 § tredje stycket TF innebär att det står envar fritt att, då annat ej särskilt anges i förordningen, meddela uppgifter och underrättelser i vilket ämne som helst för offentliggörande i tryckt skrift.

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 och deras uppdragstagare sköter sina åligganden.

Lagregleringen om yttrandefrihet ger offentligt anställda samma skydd som andra medborgare. En offentligt anställd kan således som andra ge

uttryck för sin uppfattning även rörande den egna myndighetens verksamhet. 2000/01:JO1
 I sekretesslagen (1980:100) finns dock regler om tystnadsplikt som begränsar de offentligt anställdas rätt att yttra sig om vad han eller hon 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 yttra sig i massmedia eller på annat sätt ge uttryck för sin uppfattning. En myndighet får inte heller försöka motarbeta att den anställda använder sig av sina rättigheter. En arbetsgivare kan således inte genom generella uttalanden eller genom kritik i enskilda fall söka påverka arbetstagaren i fråga om det sätt på vilket friheterna kan användas. Undantag gäller bara för det fall att ingripandet har stöd i lag.

Anmälan mot Sandvikens kommun

Min granskning med anledning av anmälan mot Sandvikens kommun har haft sin utgångspunkt i vad som anges i den ovan refererade tidningsartikeln i Gefle Dagblad den 4 januari 1998. Sandvikens kommun har i yttrandet till JO anfört att artikeln innehåller flera direkta sakfel, bl.a. i fråga om uppgiften att de anställda har beordrats att vara positiva. I remissyttrandet har bestritts att Sandvikens kommun på något sätt har inskränkt de anställdas yttrandefrihet.

Utredningen ger inte underlag för en prövning av det som förevarit hos kommunen i form av diskussioner m.m. i samband med utarbetandet av den i ärendet aktuella chefspolicyen och det i denna ingående lojalitetskravet. Det framstår inte som meningsfullt att driva utredningen vidare i det avseendet. Jag finner sålunda inte grund för att göra några uttalanden rörande frågan huruvida kommunen i detta skede otillbörligt har påverkat de anställdas möjligheter att utnyttja sin yttrandefrihet. I kommunens remissyttrande såväl som i den nämnda tidningsartikeln berörs dock en viktig aspekt av yttrandefrihetsfrågan. I båda dessa sammanhang framskyntar nämligen en uppfattning om att kommunen kan komma att betrakta de uttalanden som tjänstemän gör i kraft av sin yttrandefrihet som uttryck för illojalitet gentemot arbetsgivaren. Vidare framförs att sådana uttalanden skulle kunna föranleda arbetsrättsliga åtgärder. Till stöd för detta åberopas i tidningsartikeln ett icke närmare angivet avgörande av Arbetsdomstolen. Jag vill härvid anföra följande.

Det är en självklarhet att en offentliganställd som har en från sin arbetsgivare avvikande uppfattning vilken han i kraft av sin yttrandefrihet ger uttryck för, ändå i sin tjänsteutövning måste följa arbetsgivarens beslut och andra direktiv. På så sätt är han skyldig att vara lojal mot arbetsgivaren. JO har dock i flera beslut (se bl.a. ämbetsberättelsen 1993/94 s. 493) uttalat att det innefattar en otillbörlig påverkan från arbetsgivarens sida, om denne skulle bedöma yttranden, som en tjänsteman gör i kraft av sin yttrandefrihet, med utgångspunkt i frågan om hans lojalitet inför arbetsuppgifterna. Jag instämmer i denna bedömning.

Mot bakgrund av det anförda anser jag det klart olämpligt att en offentlig arbetsgivare eller dess företrädare i diskussioner eller allmänna uttalanden rörande de anställdas yttrandefrihet framför att en anställd, om han begagnar sig av denna frihet, kan komma att betraktas som illojal mot arbetsgivaren och riskera att drabbas av arbetsrättsliga konsekvenser. Jag lämnar saken med detta uttalande. 2000/01:JO1

Anmälan mot Gävle kommun

Anmälan mot Gävle kommun gäller kommundirektören Åke Edins uttalanden i Gefle Dagblad att cheferna inom kommunen inte skall delta ”i den värderande, politiska debatten”. Enligt vad som anförts i Åke Edins yttrande till JO emanerar detta uttalande från en allmän policy bland kommunens förvaltningschefer, som de gemensamt och frivilligt kommit överens om. Åke Edin har i yttrandet också förklarat att denna policy inte hindrar att en förvaltningschef eller en annan anställd i kommunen fritt får yttra sig om vilka förhållanden som helst utan att dennes lojalitet mot arbetsgivaren sätts i fråga. Vidare har Åke Edin anförts att avsikten med hans uttalanden inte varit att påverka chefstjänstemännen att inte använda sig av sin yttrandefrihet. Även vad Gävle kommun i övrigt yttrat som svar på remissen ger intrycket av att kommunen synes väl medveten om yttrandefrihetens starka ställning.

Yttrandefriheten gentemot det allmänna är grundlagsskyddad och kan inte inskränkas genom avtal. Den är dock samtidigt fakultativ på så sätt att den enskilde inte behöver utnyttja denna rättighet. Det är därför i princip möjligt för en enskild tjänsteman att besluta att inte utnyttja denna rättighet i visst eller vissa avseenden och att låta detta beslut komma till uttryck genom en överenskommelse med arbetsgivaren. Sådana beslut eller överenskommelser är dock inte bindande för den enskilde tjänstemannen. Den som vill bryta däremot är således i sin fulla rätt att göra det och omfattas då av regeringsformens skydd.

Det finns dock enligt min mening all anledning att vara försiktig med överenskommelser av detta slag. Det kan finnas en risk för att någon eller några tjänstemän känner sig mer eller mindre tvingade att ingå ett sådant avtal. Tjänstemännen kan också uppfatta avtalet som bindande och därför avstå från att utnyttja yttrandefriheten. Om detta blir följderna av en överenskommelse är det givetvis allvarligt. Överenskommelsen har då i praktiken fått verkan av en ”munkavle” och inneburit en inskränkning av yttrandefriheten.

I Åke Edins yttrande till JO anges att han på nytt skall ta upp och klargöra för de berörda tjänstemännen att yttrandefriheten även omfattar partipolitiska frågor. Jag utgår från att så nu har skett och att varje av policyn berörd tjänsteman därmed upplysts om att den nämnda överenskommelsen inte innebär någon som helst inskränkning i yttrandefriheten.

Även i sådana fall där det hos en myndighet förekommer icke förbindande överenskommelser om att personalen i visst eller vissa avseenden inte skall använda sig av grundläggande fri- och rättigheter är det givetvis av utomordentlig vikt att myndigheten och dess företrädare respekterar

rättigheterna. I detta fall har Åke Edin i artikeln den 5 januari 1998 i Gefle 2000/01:JO1
Dagblad bemött ett uttalande av chefen för Gävle symfoniorkester. Förutom
att bemöta den kritik som denne tidigare anfört rörande symfoniorkesterns
anslag har Åke Edin uttalat att det inte ankommer på chefer inom kommunen
att delta i den värderande, politiska debatten. Han har i en senare
tidningsartikel i samma tidning modifierat sitt uttalande något men får där
fortfarande anses ha hävdad att de anställda inte skall föra politiska
diskussioner i frågor som rör kommunen. I anslutning till detta har Åke Edin
i remissyttrandet anfört att han genom sina tidningsuttalanden gjorde bruk av
sin egen yttrandefrihet. Jag vill härvid anföra följande. Yttrandefriheten
innebär ett skydd för den enskilde gentemot det allmänna. Vad som
framkommit i ärendet ger ett klart intryck av att Åke Edin vid sina uttalanden
i tidningsartiklarna agerade i egenskap av kommundirektör och därmed som
företrädare för det allmänna. Mot bakgrund av detta kan hans uttalanden inte
försvaras med att han använde sig av sin yttrandefrihet som privatperson. Jag
stannar med detta konstaterande.

Övriga områden

2000/01:JO1

Handläggningen av en begäran om utfående av allmänna handlingar som inte förvarades hos myndigheten m.m.

(Dnr 4569-1998)

Anmälan

I en anmälan till JO kritiserade P.E. befattningshavare vid Polismyndigheten i Skåne, Åklagarmyndigheten i Malmö och Länsstyrelsen i Skåne län. Hans klagomål gällde bl.a. att befattningshavarna skulle ha förfarit brottsligt och skyddat kriminell verksamhet inom sina respektive organisationer. P.E. ifrågasatte bl.a. vissa befattningshavares handläggning av ärenden där han begärt att få handlingar utlämnade till sig.

Utredning*Genomgång av handlingar*

De handlingar som P.E. bifogat sin anmälan granskades. Vid granskningen kunde konstateras att P.E. den 3 januari 1998 hade begärt att Polismyndigheten i Skåne skulle införskaffa och utlämna en viss bestämd handling. Polismyndigheten svarade P.E. den 8 januari 1998 att myndigheten inte hade för avsikt att införskaffa handlingen och att ärendet var slutbehandlat för polismyndighetens del. Den 19 januari 1998 skrev P.E. på nytt till polismyndigheten och konstaterade att han saknade besvärshänvisning i beslutet av den 8 januari 1998. Han återkom den 1 februari 1998 och efterfrågade även då bl.a. en besvärshänvisning. Den 24 februari 1998 beslutade polismyndigheten att inte ta upp ärendet igen. I beslutet konstaterades bl.a. följande.

Enligt 32 § förvaltningslagen (1986:223) gäller bestämmelserna i 8–30 §§ inte i polisens brottsbekämpande verksamhet. Vår skrivelse av den 8 januari 1998 är således inte överklagbar enligt förvaltningslagens regler.

Polismyndigheten har tidigare tagit ställning vad avser skyldighet att lämna ut kopia av den rapport som utarbetats av den holländska polisen den 14 juli 1992. Detta framgår av vårt beslut den 26 mars 1997. Ärendet har efter Ert överklagande behandlats slutligt i dömande instans. Besvärshänvisning enligt 15 kap. 7 § sekretesslagen (1989:100) i beslutet var rätt. I annat fall hade ärendet inte prövats i sak av kammarrätten utan överlämnats till rätt instans.

Det åligger inte polismyndigheten att på grund av myndighetsutövning eller på annan grund införskaffa handlingen, vilket även kammarrätten konstaterat i sitt beslut. Någon besvärshänvisning lämnades därför inte i vår skrivelse av den 8 januari 1998.

Om Ni trots att ärendet är slutligt avgjort, vill överklaga beslutet kan Ni göra detta jämlikt 8 kap. 1 § polisförordningen (1984:730). Enligt denna paragraf får polismyndighetens beslut överklagas hos länsstyrelsen om inte något annat är särskilt föreskrivet.

Den 7 juli 1998 beställde P.E. från Åklagarmyndigheten i Malmö kopior av de dokument som omnämndes under punkten 10 i en rättshjälpsframställning från den 21 juli 1992. Den 15 juli 1998 svarade kammaråklagaren Jerry Ruijsenaars att han efter genomgång av akten i ärendet inte kunnat konstatera vilka handlingar som avsågs med de under punkten 10 uppgivna "Övriga dokument i ärendet". P.E. återkom den 19 juli 1998 i ärendet och anförde bl.a. att han önskade besked om det över huvud taget fanns några handlingar i den aktuella akten som kunde motsvara vad som åsyftats under den aktuella punkten 10. Om så skulle vara fallet önskade han en kopia av dessa dokument. Om så inte var fallet önskade han ett skriftligt besked om detta. Chefsåklagaren Olle Montan besvarade den 21 juli 1998 P.E:s brev genom att konstatera att Jerry Ruijsenaars redan hade besvarat de frågor som P.E. hade ställt genom att ett svar tillställdes P.E. den 15 juli 1998. P.E. återkom den 28 juli 1998 med en förnyad begäran om att få kopior av samma handlingar som begärts i tidigare framställningar eller ett skriftligt besked att handlingarna inte fanns hos myndigheten. Olle Montan besvarade P.E:s skrift genom att konstatera att den inte föranledde annat än att han hänvisade till sitt svar den 21 juli 1998.

2000/01:JO1

Yttrande från polismyndigheten

Från polismyndigheten begärdes upplysningar om hur bestämmelserna i 15 kap. sekretesslagen (1980:100) hade beaktats när befattningshavare vid Polismyndigheten i Skåne den 24 februari 1998 besvarat P.E:s begäran att erhålla vissa handlingar. Myndigheten skulle också yttra sig och redovisa sin bedömning av det som kom fram.

Polismyndigheten (biträdande länspolismästaren Kjell Arne Eliasson) kom in med ett yttrande till vilket hade fogats vissa handlingar, bl.a. Kammarrättens i Göteborg dom den 11 april 1997 i mål nr 2021-1997. Remissvaret hade följande lydelse.

Bakgrund

P.E. begärde via telefax den 15 mars 1997, i egenskap av ombud för J.E., att polisområde Lund skulle återskapa en handling som han påstod tidigare funnits i akten hos polismyndigheten. I telefax daterat den 18 mars 1997 begärde han att polismyndigheten skulle införskaffa handlingen som fanns hos Interpol.

Beredskapsnotarien Christel Ödell fick vid förfrågan hos Interpol information om att rapporten inte funnits hos dem förrän P.E. under hösten 1996 begärde att få ta del av handlingen. Interpol rekvirerade rapporten från sambandskontoret i Haag den 1 november 1996 och fann därefter att den inte kunde lämnas ut p.g.a. bestämmelserna i 7 kap. 17 § sekretesslagen. Polisområde Lund, som aldrig haft handlingen, beslöt den 26 mars 1997 att avslå P.E:s framställning. Anledningen till avslaget var att handlingen aldrig funnits hos polisområdet och att polisområdet inte fann anledning att införskaffa handlingen, eftersom utredningen som denna hänförde sig till för länge sedan avslutats. Beslutet överklagades till Kammarrätten i Göteborg som i dom den 11 april 1997 konstaterade att reglerna om utlämnande av allmän handling inte var tillämpliga, eftersom handlingen aldrig funnits i Lund samt att det inte ålegat polismyndigheten att på grundval av myndig-

hetsutövning eller på annan grund införskaffa handlingen. Regeringsrätten 2000/01:JO1 beslöt den 3 juli 1997 att inte meddela prövningstillstånd.

Den 3 januari 1998 begärde P.E. via telefax återigen att polisområdet skulle införskaffa kopia av rapporten under påstående att den avsiktligt utelämnats från sammanställningen av förundersökningsmaterialet och med hänvisning till att felaktig besvärshänvisning angivits i beslutet. Polisområdet ansåg i sitt svar till P.E. den 8 januari 1998 att ärendet var slutbehandlat, varför det inte fanns anledning att vidta någon ytterligare åtgärd.

Den 19 januari 1998 inkom telefax från P.E. med påpekande att det saknades besvärshänvisning i polisområdets svar till honom. Den 1 februari 1998 inkom nytt telefax där P.E. ansåg att polisområdet enligt förvaltningslagen var skyldigt att lämna besvärshänvisning på varje beslut. Han ville också veta vilken bestämmelse i lag som medförde att beslutet den 26 mars 1997 innehöll besvärshänvisning till kammarrätten.

Polisområdets svar till P.E. den 8 januari 1998 var inte utformat som ett beslut utan avsåg att upplysa om att polisområdet ansåg ärendet slutbehandlat. Eftersom polisområdet därefter kom till uppfattningen att det inte kunde uteslutas att besvärshänvisning bort lämnas utformades svaret till P.E. den 24 februari 1998 som ett beslut med besvärshänvisning till länsstyrelsen enligt polisförordningen.

Beaktandet av 15 kap. i sekretesslagen

Polisområdet angav i sitt beslut den 26 mars 1997 att beslutet kunde överklagas till kammarrätten. Reglerna i 15 kap. 7 § sekretesslagen beaktades då. Detta beslut har prövats slutligt.

Eftersom ingenting nytt tillförts ärendet kunde polisområdet inte finna skäl att återigen ta upp det till prövning enligt 15 kap. sekretesslagen. Särskilt som handlingen aldrig funnits i Lund. På grund av ovan angivna tvekan huruvida beslutet att inte ta upp ärendet på nytt var överklagbart lämnades därför i beslutet den 24 februari 1998 besvärshänvisning till länsstyrelsen enligt 8 kap. 1 § polisförordningen.

Upplysningsvis kan nämnas att P.E. överklagat också detta beslut både till länsstyrelsen, som den 2 april 1998 avlog överklagandet, och till regeringen, som den 25 juni 1998 avlog överklagandet.

Sammanfattning

Polismyndigheten kan inte finna att polisområdet handlagt ärendet felaktigt samt instämmer i bedömningen att skäl inte fanns att införskaffa den begärda handlingen.

Yttrande från åklagarmyndigheten

Från åklagarmyndigheten begärdes upplysningar om hur bestämmelserna i 15 kap. sekretesslagen (1980:100) hade beaktats när befattningshavare vid Åklagarmyndigheten i Malmö besvarat P.E:s framställningar av den 7, 19 och 28 juli 1998 att erhålla vissa handlingar. Myndigheten skulle också yttra sig och redovisa sin bedömning av det som kom fram.

Åklagarmyndigheten (överåklagaren Sven-Erik Alhem) kom in med ett yttrande till vilket hade fogats yttranden som myndigheten inhämtat från chefsåklagaren Olle Montan och kammaråklagaren Jerry Ruijsenaars.

Jerry Ruijsenaars

2000/01:JO1

Jag handlade bakomliggande brottmål i hovrätten och hade då och även sedan hovrättens dom vunnit laga kraft åtskilliga kontakter med P.E. Jag fick därför i uppdrag av Dig att besvara hans skrivelse den 7 juli 1998. Jag kunde efter genomgång av brottmålsakten konstatera, att det inte gick att fastställa vilka handlingar som omfattades av punkten 10 i den av P.E. åberopade skrivelsen. Jag meddelade honom detta skriftligen. Jag antar att Justitieombudsmannen undrar varför jag inte underrättade P.E. om att han kunde begära, att frågan om utlämnande hänsköts till myndigheten (15 kap 6 § 2 st sekretesslagen). Detta beror på att det inte var fråga om att vägra lämna ut handlingar utan närmast en upplysning om att det inte kunde fastställas vilka handlingar framställningen avsåg; om så kunnat ske, hade jag lämnat ut dem till P.E.

Jag vill tillägga att P.E. vid ett flertal tillfällen fått ta del av samtligt material i akten.

Olle Montan

Kå Jerry Ruijsenaars handlade det aktuella brottmålet i hovrätten och var härigenom och genom att han med anledning av åtskilliga kontakter tagna av P.E. efter handläggningen i hovrätten haft att aktualisera målet på nytt flera gånger mycket väl förtrogen med detta. Därför bad jag Jerry Ruijsenaars söka ta fram aktuella handlingar och expediera dessa till P.E. Det visade sig, att det inte gick att klara ut vilka handlingar som P.E. avsåg med sin framställning, vilket denne skriftligen upplystes om av Jerry Ruijsenaars. Då P.E. till 1:a åklagarkammaren i Malmö inkom med sina den 19 och den 28 juli 1998 dagtecknade skrifter bedömde jag saken så, att eftersom det inte gick att förstå vad P.E. ville ha för handlingar det heller inte fanns något att fatta ett formellt beslut om. Därav utformningen av mina den 21 och den 28 juli 1998 dagtecknade svar till P.E. – I övrigt får jag hänvisa till ett yttrande till mig av Jerry Ruijsenaars den 22 mars 1999 i det nu aktuella ärendet.

Sven-Erik Alhem

Som framgår av yttrandena har varken Jerry Ruijsenaars eller Olle Montan kunnat klara ut vilka handlingar, som omfattades av p. 10 i den av P.E. åberopade skrivelsen daterad den 21 juli 1992. Det bör i sammanhanget noteras att deras undersökning av saken har skett under juli 1998, således lång tid efter den aktuella skrivelsen. P.E. har underrättats om förhållandet av såväl Jerry Ruijsenaars som Olle Montan. Enligt min mening kan det mot denna bakgrund inte anses att åklagarna i strid mot gällande bestämmelser vägrat att lämna ut begärda handlingar. Någon sekretessprövning har inte skett från deras sida.

P.E. yttrade sig över remissvaren.

I ett beslut den 21 mars 2000 anförde *chefsJO Eklundh* bl.a. följande.

Rättslig reglering

Grundläggande bestämmelser om allmänna handlingars offentlighet finns i 2 kap. tryckfrihetsförordningen (TF).

Enligt 2 kap. 12 § TF skall en allmän handling som får lämnas ut – och som alltså inte omfattas av någon sekretessbestämmelse – på begäran genast eller så snart som möjligt på stället utan avgift tillhandahållas den som

önskar ta del av den. Kan handlingen inte tillhandahållas utan att sådan del 2000/01:JO1
därav som inte får lämnas ut röjs, skall den i övriga delar göras tillgänglig för
sökanden i avskrift eller kopia.

Av 2 kap. 13 § TF framgår att den som önskar ta del av en allmän handling
även har rätt att mot fastställd avgift få avskrift eller kopia av handlingen till
den del den får lämnas ut.

En begäran om att få ta del av en allmän handling skall enligt 2 kap. 14 §
TF göras hos den myndighet som förvarar handlingen. Svarar en viss
befattningshavare vid myndigheten enligt arbetsordningen eller särskilt
beslut för vården av handlingen, ankommer det enligt 15 kap. 6 § andra
stycket sekretesslagen (1980:100) på honom att i första hand pröva frågan
om handlingens utlämnande till enskild. Om en framställning om att få ta del
av en handling inte kan tillmötesgå fullt ut skall den som begär handlingen
underrättas om detta. Han skall också underrättas om att han kan begära att
frågan hänskjuts till myndigheten och att ett formligt beslut av myndigheten
krävs för att ett avgörande skall kunna överklagas. Mot myndighetens
avslagsbeslut får sökanden enligt 15 kap. 7 § sekretesslagen föra talan, i
flertalet fall hos kammarrätt. Att ett överklagbart beslut skall fördes med en
anvisning om hur det kan överklagas följer av 21 § andra stycket förvalt-
ningslagen (1986:223).

Bedömning

Den fråga som är föremål för bedömning i detta ärende gäller handlägg-
ningen av P.E:s framställningar till Polismyndigheten i Skåne och Åklagar-
myndigheten i Malmö om utfående av handlingar.

Som har sagts i det föregående skall en begäran att få ta del av en allmän
handling göras hos den myndighet som förvarar handlingen. Av utredningen
framgår att P.E:s framställning till Polismyndigheten i Skåne avsåg en
handling som aldrig hade funnits hos myndigheten. P.E. hade redan vid ett
tidigare tillfälle begärt att myndigheten skulle lämna ut den aktuella
handlingens till honom, och myndigheten hade med anledning härav fattat ett
formligt avslagsbeslut med fullföljdshänvisning till Kammarrätten i
Göteborg. Sedan P.E. hade överklagat avslagsbeslutet, konstaterade kammarrät-
ten att handlingen inte var tillgänglig för polismyndigheten och att
reglerna om allmänna handlingar därför inte var tillämpliga. Kammarrätten
fann vidare att det inte heller hade ålegat polismyndigheten att på grundval
av myndighetsutövning eller på annan grund införskaffa handlingen. Regeringsrätten
beslutade sedan att inte meddela prövningstillstånd med
anledning av P.E:s överklagande av kammarrättens dom.

Jag finner mot den angivna bakgrunden inte anledning att göra något
uttalande med anledning av polismyndighetens handläggning av P.E:s nya
framställning om utfående av handlingen.

P.E:s framställning hos Åklagarmyndigheten i Malmö avsåg utfående av de
handlingar som i en rättshjälpsframställning åsyftades med beteckningen
"Övriga dokument i ärendet". Enligt min mening hade han därigenom
tillräckligt tydligt angett vilka handlingar han önskade. Åklagarmyndigheten

har emellertid anført att de åklagare som handlade P.E:s framställning inte hade lyckats klara ut vilka handlingar som åsyftades med denna. Det kan därför inte med säkerhet sägas om handlingarna fanns hos åklagarmyndigheten eller ej. I ett sådant fall skall framställningen enligt min mening prövas enligt föreskrifterna i 15 kap. 6 § andra stycket sekretesslagen. Den som har gjort framställningen bereds härigenom möjlighet att, genom ett överklagande av ett avslagsbeslut, inhämta en domstols besked i frågan om myndigheten har vidtagit de åtgärder i syfte att identifiera handlingarna som kan krävas (jfr Bohlin, Allmänna handlingar s. 244 f.). P.E. borde således ha underrättats om att han, när han inte fick del av de begärda handlingarna, hade rätt till ett formligt myndighetsbeslut i saken jämte en fullföljds hänvisning. 2000/01:JO1

Fråga bl.a. om uppgifter i upptagningar för ADB varit tillgängliga på sådant sätt att de utgjort allmän handling

(Dnr 826-1998)

Anmälan

I en anmälan den 25 februari 1998 begärde Bertil Frennesson att JO skulle granska Statens jordbruksverks underlåtenhet att agera och anförde bl.a. följande. Genom en skrivelse den 13 januari 1998 till verket begärde han med stöd av tryckfrihetsförordningens bestämmelser om offentliga handlingar att få uppgifter beträffande olika bidragstagare. Han fick inget svar på skrivelsen, varför han i en skrivelse den 3 februari 1998 upprepade sin begäran. Han hade fortfarande inte fått något svar.

Utredning

Anmälan remitterades till Statens jordbruksverk som i yttrande anförde följande.

Bertil Frennesson har i en skrivelse, som kom in till Statens jordbruksverk den 19 januari 1998, begärt namn, adress och erhållna bidrag i kronor för bidragstagare/lantbrukare i Östra Greve församling i Vellinge kommun, Stora Slågarp i Almstad församling och Villie i Alstad församling båda i Trelleborgs kommun. Uppgifterna skulle omfatta alla typer av erhållna bidrag.

Bertil Frennesson har i en andra skrivelse, som kom in till Statens jordbruksverk den 6 februari 1998, upprepat sin begäran.

Den myndighet som handlägger och fattar beslut om stödfrågor för respektive stödform som efterfrågas av Bertil Frennesson är Länsstyrelsen i Skåne län. Länsstyrelsen registrerar uppgifterna, som ligger som underlag till beslut om utbetalning, i ett gemensamt datasystem som administreras av Jordbruksverket. Jordbruksverkets enda möjlighet att ta del av de uppgifter som finns i besluten är genom det gemensamma datasystemet. Systemet medger inte en utsortering av uppgifterna med sortering på kommun eller församling.

Ett programmeringsarbete samt komplettering av uppgifter (postnummer) krävdes därför för att möjliggöra framtagandet av de efterfrågade upp-

gifterna. Den 26 mars 1998 tog Jordbruksverket per telefon kontakt med Bertil Frennesson och begärde kompletteringen. Den 30 mars 1998 inkom Bertil Frennesson med denna och den 3 april 1998 skickade Jordbruksverket svar på Bertil Frennessons fråga. 2000/01:JO1

På grund av hög arbetsbelastning fanns det ej några resurser åtkomliga för att göra den nödvändiga programmeringen förrän i slutet på mars 1998. Jordbruksverket är införstådd med att det tog för lång tid innan Bertil Frennesson kontaktades och beklagar detta. Under den tiden övervägde Jordbruksverket möjligheten att kontakta Länsstyrelsen i Skåne län men bedömde att verket ändå hade större möjligheter att ta fram uppgifterna. Länsstyrelsen har förvisso alla beslutshandlingar men har ej heller möjligheten att göra en utsortering av efterfrågade uppgifter, med sortering på kommun eller församling, vare sig i datasystemet eller på papper.

Under den aktuella perioden pågick ett arbete med att förbereda utbetalningar av EU-finansierade jordbrukarstöd som berörde ca femtiotusen stödmottagare. Alla resurserna för programmering prioriterades för detta arbete eftersom EU krävde utbetalning inom viss tid för att finansiera stöden.

Bertil Frennesson kommenterade remissvaret och anförde bl.a. att Statens jordbruksverk inte handlagt hans begäran att få del av allmänna handlingar på ett korrekt sätt eftersom verket inte behandlat den skyndsamt och inte heller fattat något beslut i saken.

Stf. JO Ekberg anförde i beslut den 31 augusti 1999 följande.

Grundläggande bestämmelser om allmänna handlingars offentlighet finns i 2 kap. tryckfrihetsförordningen (TF). Kapitlet reglerar även primärt frågan om sådana handlingars utlämnande. Med allmän handling förstås enligt 2 kap. 3 § TF framställning i skrift eller bild samt upptagning som kan läsas, avlyssnas eller på annat sätt uppfattas endast med tekniskt hjälpmedel. En handling är allmän om den förvaras hos myndighet och enligt 6 eller 7 § är att anse som inkommen till eller upprättad hos myndigheten. Enligt 2 kap. 12 § TF skall en allmän handling som får lämnas ut – och som alltså inte omfattas av någon sekretessbestämmelse – på begäran genast eller så snart det är möjligt på stället utan avgift tillhandahållas den som önskar ta del av den. Av 2 kap. 13 § TF framgår vidare att den som önskar ta del av en allmän handling även har rätt att mot fastställd avgift få avskrift eller kopia av handlingen. En sådan begäran skall behandlas skyndsamt. JO har i ett flertal beslut uttalat att besked i en utlämnandefråga normalt bör lämnas redan samma dag som begäran har gjorts. Någon eller några dagars fördröjning kan dock godtas om en sådan fördröjning är nödvändig för att myndigheten skall kunna ta ställning till om den efterfrågade handlingen är allmän och offentlig. Härtill kommer att ett visst dröjsmål är ofrånkomligt om framställningen avser eller fordrar genomgång av ett omfattande material.

En begäran om att få ta del av en allmän handling skall enligt 2 kap. 14 § TF göras hos den myndighet som förvarar handlingen. Svarar en viss befattningshavare vid myndigheten enligt arbetsordningen eller särskilt beslut för vården av handlingen, ankommer det enligt 15 kap. 6 § andra stycket sekretesslagen (1980:100) på denna befattningshavare att i första hand pröva frågan om handlingens utlämnande till enskild.

Om en framställning om att få ta del av en handling inte kan tillmötesgå fullt ut, skall den som begär handlingen underrättas härom. Han skall också

2000/01:JO1

enligt 15 kap. 6 § sekretesslagen underrättas om att han kan begära att frågan hänskjuts till myndigheten och att ett formligt beslut av myndigheten krävs för att ett avgörande skall kunna överklagas. Systemet med hänskjutande till myndigheten skall enligt fast praxis också tillämpas då den begärda handlingen inte finns hos myndigheten liksom då handlingen inte lämnas ut med hänvisning till att den inte är allmän. Mot myndighetens avslagsbeslut får sökanden enligt 15 kap. 7 § sekretesslagen föra talan, i förevarande fall hos kammarrätten.

Bertil Frennesson har med åberopande av föreskrifterna i TF begärt att få olika slags uppgifter rörande stödbidrag till lantbrukare boende i vissa angivna församlingar. Enligt vad Statens jordbruksverk upplyst fanns dessa uppgifter inte i några skriftliga handlingar hos verket. Däremot fanns uppgifterna i ett gemensamt datasystem som verket administrerar.

Med ”upptagning som kan läsas, avlyssnas eller på annat sätt uppfattas endast med tekniskt hjälpmedel” i 2 kap. 3 § TF avses bl.a. upptagningar för ADB. De av Bertil Frennesson efterfrågade uppgifterna har således funnits i allmänna handlingar som förvarats hos Statens jordbruksverk. Av verkets remissyttrande framgår dock att en utsortering av uppgifterna erfordrades. För att kunna tillmötesgå Bertil Frennessons begäran krävdes sålunda en bearbetning av uppgifter, för vilket det i sin tur var nödvändigt att bl.a. utföra programmeringsarbete.

I förarbetena till 2 kap. 3 § TF uttalas att ett visst urval eller en viss sammanställning av data får anses utgöra en för myndigheten tillgänglig upptagning – och därmed en allmän handling – om urvalet eller sammanställningen kan tas fram genom rutinbetonade åtgärder från myndighetens sida. Krävs däremot en mera kvalificerad, konstruktiv insats i form av t.ex. nyskrivning av datorprogram, kan den upptagning som skulle bli resultatet av bearbetningen inte anses tillgänglig för myndigheten. Vidare anfördes att en myndighet torde bli skyldig att tillhandagå med nytt datorprogram endast om sådant kan upprättas inom myndigheten genom en enkel arbetsinsats och utan nämnvärda kostnader eller andra komplikationer (prop. 1975/76:160 s. 89–91).

Vad Statens jordbruksverk upplyst om de åtgärder som krävdes för att tillmötesgå Bertil Frennessons begäran ger inte stöd för annat än att åtgärderna gått utöver sådana rutinbetonade åtgärder för visst urval eller viss sammanställning av data som en myndighet är skyldig att vidta för att tillgodose kraven på offentlighet. De begärda uppgifterna kan därför inte anses ha varit tillgängliga för verket på sådant sätt att de utgjort allmän handling (se RÅ 1988 ref. 84).

Eftersom Bertil Frennesson i sin begäran uttryckligen åberopade föreskrifterna i TF, skulle verket dock formellt ha behandlat framställningen i enlighet med de regler som redogjorts för ovan. Bertil Frennesson skulle således ha underrättats om att de begärda uppgifterna inte utgjorde allmän handling och om möjligheten att erhålla ett formellt beslut i saken. Han skulle också ha upplysts om att ett sådant beslut krävdes för att avgörandet skulle kunna överklagas.

Av intresse i sammanhanget är samtidigt bestämmelserna i 15 kap. 4 § sekretesslagen om att en myndighet på begäran av en enskild skall lämna

uppgift ur allmän handling som förvaras hos myndigheten, i den mån hinder inte möter på grund av bestämmelse om sekretess eller av hänsyn till arbetets behöriga gång. Statens jordbruksverk synes ha behandlat Bertil Frennessons begäran som en framställning enligt detta lagrum. Av verkets remissyttrande framgår att verket inte förrän i slutet av mars 1998 hade tillgängliga resurser för att utföra det programmeringsarbete som krävdes för att ta fram de begärda uppgifterna. Dessa har sedan, efter viss komplettering från Bertil Frennesson, översänts till honom den 3 april 1998. Verket har sålunda, i stort sett så snart det varit möjligt, lämnat ut uppgifterna till Bertil Frennesson. Någon grund för kritik på denna punkt finns det därför inte. 2000/01:JO1

Kommunala nämnder har inte registrerat (diariefört) allmänna handlingar i ärenden om färdtjänst. Fråga om registrerings-skyldighet föreligger

(Dnr 4051-1999 och 4052-1999)

Stf JO Ekberg anförde i beslut den 6 april 2000 följande.

Vid min inspektion den 28–29 september 1999 av handläggningen av ärenden om färdtjänst hos Teknik- och idrottsnämnden i Västerås kommun konstaterade jag att det inte skedde någon registrering (diarieföring) av inkomna eller upprättade allmänna handlingar i dessa ärenden hos nämnden. Vid inspektionen upplystes att ansvaret för de uppgifter som åvilar kommunen enligt lagen (1997:736) om färdtjänst överfördes från äldre- och handikappnämnden till teknik- och idrottsnämnden den 17 juni 1999. Det framkom att inte heller under den tid då äldre- och handikappnämnden fullgjorde kommunens uppgifter enligt lagen om färdtjänst skedde någon diarieföring i nu aktuellt hänseende. Jag gjorde under rubriken 3.6 Registrering av allmänna handlingar följande uttalanden i inspektionsprotokollet (dnr 3305-1999).

I 15 kap. 1 och 2 §§ sekretesslagen (1980:100) finns grundläggande bestämmelser om myndighets skyldighet att registrera allmänna handlingar samt om vad register skall innehålla. Bestämmelsernas syfte är främst att garantera allmänhetens rätt att få tillgång till allmänna handlingar. För att offentlighetsprincipen i praktiken skall fungera på det sätt som är avsett i tryckfrihetsförordningen (TF) har det ansetts nödvändigt att myndigheterna håller sina allmänna handlingar registrerade eller i vart fall ordnade så att det går att konstatera vilka allmänna handlingar som finns.

Enligt huvudregeln i 15 kap. 1 § sekretesslagen skall allmänna handlingar som inkommit till eller upprättats hos en myndighet registreras utan dröjsmål. Emellertid får, i fråga om allmänna handlingar, för vilka sekretess inte gäller, registrering underlåtas om handlingarna i stället hålls så ordnade att det utan svårighet kan fastställas om en handling kommit in eller upprättats. En ovillkorlig registreringsskyldighet omfattar därmed bara handlingar för vilka sekretess gäller.

I ärenden om färdtjänst förekommer i de allra flesta fall uppgifter för vilka sekretess råder. Vid inspektionen har också konstaterats att handlingar innehållande sådana uppgifter inkommit till respektive upprättats hos teknik- och idrottsnämnden.

Jag beslutade att i två särskilda ärenden – ett ärende för var och en av nämnderna – behandla frågan om den uteblivna diarietföringen. För detta ändamål inhämtades teknik- och idrottsnämndens samt äldre- och handikappnämndens yttranden. 2000/01:JO1

Utredning

Teknik- och idrottsnämnden åberopade som yttrande en skrivelse från teknik- och idrottsförvaltningen den 29 november 1999. I skrivelsen uttalades följande.

Ansvar för de uppgifter som åvilar kommunen enligt lagen om färdtjänst (1997:736) överfördes per 1999-06-17 från Äldre- och handikappnämnden, en av de sociala nämnderna inom Västerås kommun, till Teknik- och idrottsnämnden.

Äldre- och handikappnämnden har, i enlighet med Sekretessförordningen, 5 §, ”Undantag från registreringsskyldighet”, vad gäller ärenden om färdtjänst, valt att inte registrera sekretessbelagda handlingar som hör till enskildas personakter.

I och med överförandet av ansvaret för färdtjänst från Äldre- och handikappnämnden till Teknik- och idrottsnämnden gavs, enligt hittillsvarande bedömning, ej möjlighet till nämnda undantag. Oaktat JO:s inspektion hade Teknik- och idrottsförvaltningen redan noterat detta. Efter samråd med kommunens jurister och övriga sakkunniga i frågan tog förvaltningen beslut om registrering av nämnda handlingar, att genomföras så snart som möjligt efter överförandet. Rutiner upprättades och registrering sker på erforderligt sätt sedan september i år.

Äldre- och handikappnämnden åberopade som yttrande en skrivelse från sociala nämndernas stab den 2 december 1999 i vilken hänvisades till en skrivelse från pro Aros Viksäng-Kungsåra den 30 november samma år. I sistnämnda skrivelse uttalades följande.

BAKGRUND

Fr o m 1997-01-01 t o m 1998-12-31 tillhörde färdtjänsten organisatoriskt pro Aros, Viksäng-Kungsåra och löd under Äldre och handikappnämnden. Färdtjänsten, liksom övrig äldre och handikappomsorg i pro Aros, använde sig av ett datasystem, SOCIA, som är ett *akt och ärendesystem*. I SOCIA registreras personärenden, förs journalanteckningar, skrivs utredning samt beslut. I samband med att färdtjänsten lyftes ut ur socialtjänstlagen och den nya Färdtjänstlagen trädde i kraft fördes en diskussion med Äldre och handikappnämnden om ärendehantering och beslut togs att fortsätta handläggningen i SOCIA-systemet. Detta innebar att vi även efter lagändringen registrerade och förde personakter i SOCIA-systemet. Inkomna handlingar såsom ansökan, läkarintyg mm förvarades i pärmar enligt beskrivning i JO:s protokoll, Dnr 3305-1999, under punkt 3, iakttagelser och bedömningar. Dessa handlingar tillhörde personakt men då möjlighet att scanna saknades förvarades de för sig.

HÄNVISNING TILL LAGSTIFTNING

2000/01:JO1

I 15 kap 1 § SekrL finns tre undantag från regeln om registrering av allmänna handlingar. Regeringen kan föreskriva undantag från registreringskyldighet för handlingar som förekommer i stor mängd hos en myndighet. Med stöd av detta har regeringen i 5 § sekretessförordningen föreskrivit att vissa myndigheter i vissa fall skall vara undantagna från registreringskyldigheten. Socialnämnderna behöver inte registrera handlingar som hör till enskildas personakter.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Pro Aros, Viksäng-Kungsåra har inte diariefört inkomna handlingar rörande färdtjänst som avser enskilds persons förhållande. Detta med hänvisning till att registrering skett i akt- och ärendesystemet SOCIA och handlingarna har betraktats som tillhörande personakt.

Bedömning

Vad gäller avsaknaden av registrering av handlingar i ärenden om färdtjänst hos äldre- och handikappnämnden har nämnderna hänvisat till bestämmelser i sekretesslagen och sekretessförordningen (1980:657). Enligt nämndernas uppfattning finns författningens stöd för äldre- och handikappnämndens underlåtna registrering. Jag vill för egen del anföra följande.

Som jag uttalade i inspektionsprotokollet omfattar den ovillkorliga registreringskyldigheten enligt 15 kap. 1 § första stycket sekretesslagen bara handlingar för vilka sekretess gäller. I andra stycket samma lagrum föreskrivs att regeringen, om särskilda skäl föreligger, får föreskriva undantag från registreringskyldighet enligt första stycket i fråga om handlingar av visst slag som hos myndighet förekommer i betydande omfattning. Regeringen har med stöd av detta stadgande i 5 § sekretessförordningen föreskrivit att socialnämnderna undantas från registreringskyldigheten enligt 15 kap. 1 § första stycket sekretesslagen såvitt avser handlingar som hör till enskildas personakter.

Vad som avses med socialnämnd anges inte i sekretessförordningen. Eftersom förordningen är utfärdad med stöd av bestämmelserna i sekretesslagen ligger det i sakens natur att begreppet används i förordningen på samma sätt som i sekretesslagen. I sekretesslagen regleras verksamhet hos socialnämnderna i 7 kap. 4 § som handlar om socialtjänstsekretessen. Det anges också där vad som förstås med eller jämföras med socialtjänst. Vad som förstås med socialnämnd anges däremot inte uttryckligen i sekretesslagen.

För att få ledning i den saken får man gå till socialtjänstlagen (1980:620). Tidigare gällde att det inom varje kommun skulle finnas en socialnämnd för att fullgöra kommunens uppgifter inom socialtjänsten. Numera har kommunerna tillagts frihet att själva utforma en lämplig nämndorganisation på det sociala området. I 4 § socialtjänstlagen föreskrivs det därför att kommunens uppgifter inom socialtjänsten skall fullgöras av den eller de nämnder som kommunfullmäktige bestämmer. Av samma paragraf följer att vad som sägs om socialnämnd i lag eller annan författning skall gälla den

eller de nämnder som kommunen inrättat för att fullgöra kommunens uppgifter inom socialtjänsten. 2000/01:JO1

Av det nu redovisade drar jag slutsatsen att med socialnämnd i 5 § sekretessförordningen förstås en sådan kommunal nämnd som – oavsett dess beteckning – ansvarar för verksamhet som redovisas i 7 kap. 4 § sekretesslagen. Dit hör framför allt verksamhet enligt lagstiftningen om socialtjänst och sådan verksamhet som enligt paragrafen särskilt jämföras med socialtjänst.

Under tid då den kommunala färdtjänsten var en del av socialtjänsten omfattades den av de materiella bestämmelserna om sekretess i 7 kap. 4 §. Genom lagen om färdtjänst som trädde i kraft den 1 januari 1998 bröts färdtjänsten ut ur socialtjänsten. Färdtjänst skulle inte längre primärt behandlas som en form av bistånd för att uppnå skälig levnadsnivå utan som en trafikpolitisk fråga (jfr prop. 1996/97:115). Detta fick till konsekvens att ärenden om färdtjänst inte längre kom att omfattas av socialtjänstsekretessen i 7 kap. 4 § sekretesslagen. Eftersom ett sekretessbehov alljämt förelåg i ärenden av detta slag infördes en särskild sekretessbestämmelse på färdtjänstområdet i 7 kap. 37 § sekretesslagen.

Lagändringen fick också till följd att det i sekretessförordningen för socialnämnd föreskrivna undantaget från registreringskyldighet inte längre blev tillämpligt. Som jag ovan anförde gäller det undantaget endast för verksamheter som anges i 7 kap. 4 § sekretesslagen. Om lagstiftaren hade avsett att undantaget alljämt skulle bestå, borde ett tillägg ha gjorts i 4 § av innebörd att med socialtjänst skulle jämföras även ärenden angående färdtjänst. Något sådant tillägg har emellertid inte kommit till stånd.

Av det nu anförda följer att äldre- och handikappnämnden i och med att lagen om färdtjänst trädde i kraft den 1 januari 1998 varit skyldig att enligt de bestämmelser som finns i 15 kap. 1 och 2 §§ sekretesslagen registrera de allmänna handlingar som innehöll sekretessbelagda uppgifter. Eftersom det i flertalet ärenden om färdtjänst torde förekomma uppgifter för vilka sekretess föreligger ser jag självfallet allvarligt på den underlåtna registreringen som sträcker sig över nästan ett och ett halvt år. Äldre- och handikappnämnden svarar inte längre för kommunala uppgifter på färdtjänstområdet. Jag stannar därför vid detta uttalande.

Av vad som sagts ovan följer att även för teknik- och idrottsnämnden föreligger en skyldighet att registrera sådana handlingar i ärenden om färdtjänst som innehåller sekretessbelagda uppgifter. Nämnden är numera medveten om denna skyldighet. Att någon registrering inte skedde från det att nämnden fick ansvaret för handläggningen av ärendena, den 17 juni 1999, fram till min inspektion i slutet av september samma år är givetvis inte bra. Registrering sker nu, som jag uppfattat saken, enligt bestämmelserna i 15 kap. 1 och 2 §§ sekretesslagen. Jag saknar därför anledning att gå vidare i saken.

Lämpligheten av att en länsarbetsnämnd i förväg ger företag 2000/01:JO1
 möjlighet att efterge sekretess i ärenden om varsel enligt lagen
 (1974:13) om vissa anställningsfrämjande åtgärder

(Dnr 1759-1999)

Anmälan

Cjell Fransson anmälde Länsarbetsnämnden i Jönköpings län till JO för dess handläggning av ärenden rörande varsel om uppsägning. Han anförde i huvudsak följande. Företag som avser att varsla om uppsägning får av länsarbetsnämnden en blankett, på vilken de kan ange om de önskar att varselbeskedet skall vara sekretessbelagt eller inte. Länsarbetsnämnden har för Cjell Fransson förklarat att företagets inställning utgör endast en del av nämndens bedömning i det fall att handlingar begärs utlämnade i ärendet. Enligt uppgift har dock länsarbetsnämnden haft en fråga företaget avvikande åsikt i endast ett fall. I det fallet hade uppgifterna redan publicerats i lokaltidningen och företagsledningen tillfrågades dessutom om det var i sin ordning att lämna ut uppgifterna. Cjell Fransson ifrågasatte om inte länsarbetsnämndens förfarande står i strid med sekretesslagens mening. Han ansåg vidare att bedömningen av sekretess bör vara mycket strikt och att länsarbetsnämnden bör få klara regler för när sekretess skall användas.

Utredning

Från Länsarbetsnämnden i Jönköpings län inhämtades en kopia av den aktuella blanketten. Blanketten hade följande lydelse.

FRÅGA OM SEKRETESS

Vi medger att länsarbetsnämnden får lämna ut uppgift om detta varsel

Ja

Nej

Underskrift:.....Namnförtydligande:.....

Företrädare för massmedia ringer så gott som varje dag till länsarbetsnämnden för att få reda på om något varsel kommit in. Länsarbetsnämnden prövar varje sådan framställning utifrån gällande sekretessbestämmelser (se nedan). Undantag från sekretess kan medges av den som skyddas (t ex ett företag som lämnat varsel). Ett sådant medgivande kan göras ovan.

Lagen (1974:13) om vissa anställningsfrämjande åtgärder innehåller regler om bl.a. varsel. Av dessa följer att underrättelser och varsel om driftinskränkningar faller under Sekretesslagen. Om varslet orsakats av konkurs, så omfattas uppgifter om konkursen inte av sekretesslagen.

Enligt 7 kap § 10 Sekretesslagen gäller sekretess i ärende om arbetsförmedling m.m. för uppgift om enskilda personliga förhållanden, och enligt 8 kap § 1 gäller sekretess i ärende om arbetsförmedling och ärende enligt lagstiftningen om anställningsfrämjande åtgärder för uppgift om enskilda affärs- eller driftförhållande, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde lider skada.

Länsarbetsnämnden kommer att lämna ut uppgift om varsel, namn och kontaktperson till Arbetsmarknadens Försäkringsaktiebolag (AFA) samt till

Trygghetsrådet i Jönköping (SAF/Ptk), med förbehåll att uppgifterna endast får användas i försäkrings- respektive medlemsärende, och att uppgifterna inte får röjas för utomstående. Förbehållet gäller också att innan någon åtgärd vidtas (t.ex. spridande av trycksaker eller annan information till enskild arbetstagare inom företaget) skall företagsledningens samtycke och synpunkter inhämtas. 2000/01:JO1

OBS! Blanketten skall alltid fyllas i och skrivas under samt bifogas varselanmälan

Ärendet remitterades till Arbetsmarknadsstyrelsen (AMS) för yttrande. I remissvaret anfördes följande.

Sekretessregler i s.k. varselärenden

8 kap. sekretesslagen innehåller regler om sekretess med hänsyn främst till skyddet för enskilds ekonomiska förhållanden. Av 8 kap 1 § framgår att sekretess gäller i ärende om arbetsförmedling och ärende enligt lagstiftningen om anställningsfrämjande åtgärder för uppgift om enskilds affärs- eller driftförhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde lider skada.

I fråga om uppgift i allmän handling gäller sekretessen i högst tjugo år.

Bland lagstiftningen om anställningsfrämjande åtgärder återfinns lagen (1974:13) om vissa anställningsfrämjande åtgärder.

Uppgifter i de ärenden som initieras enligt denna lag, s.k. varselärenden, lämnas av företag som av olika skäl måste inskränka sin verksamhet. Företagen är skyldiga att på sätt som lagen bestämmer informera länsarbetsnämnden om driftinskränknings, bl.a. genom att lämna uppgifter om namn på de anställda som berörs.

Sekretess är huvudregel (omvänt skaderekvisit) vad gäller uppgifter i varselärenden. Den som tillämpar bestämmelsen måste därför förvissa sig om att det står helt klart att uppgiften kan utlämnas utan att företaget i de aktuella ärendena lider skada.

Den höga sekretesströskeln har t.ex. fått till följd att länsarbetsnämnderna i diariet föringen av handlingar i varselärenden med stöd av 15 kap. 2 § 2 st sekretesslagen vanligen utelämnar namnet på det företag som varslat, för att diariet i övriga delar skall kunna företas för allmänheten.

Cjell Fransson synes ha en uppfattning att en mindre sträng sekretess bör gälla för uppgifter i dessa ärenden. Han framhåller att sekretess skall gälla först när ett företag lider ”mycket svår och påvisbar skada”.

Med hänvisning till vad nyss sagts delar AMS inte denna uppfattning.

Även om sekretesslagens regler inte så sällan är svåra att tillämpa är de emellertid enligt AMS mening så ”klara” som Cjell Fransson efterlyser.

Länsarbetsnämndens handläggning av kontakter med företag som avser lämna eller har lämnat varsel om driftinskränkning

Av --- blanketten framgår --- att den alltid skall fyllas i och skrivas under samt bifogas varselanmälan.

Länsarbetsnämnden har enligt AMS mening inget författningsstöd för detta krav. Intresset från massmedia om att få uppgifter om företag som varslat är emellertid stort, varför det kan anses praktiskt att lämna företagen i fråga tillfälle att ge sitt medgivande till att lämna ut uppgifter.

Ett nej från företagets sida att lämna ut uppgifter är dock utan verkan vilket även länsarbetsnämnden synes mena när man berör frågan i sitt brev av 1999-04-28 till Cjell Fransson. 2000/01:JO1

Användningen av blanketten står därför enligt AMS mening inte i alla delar i överensstämmelse med en författningssenlig handläggning av utlämnandeärenden.

I blanketten finns även texten ”om varslet orsakats av konkurs så omfattas uppgifter om konkursen inte av sekretesslagen”. Vad som avses med denna mening är otydligt. Oavsett om det varslade företaget är i konkurs eller ej måste 8 kap 1 § sekretesslagen anses vara tillämplig på uppgifter om företagets affärs- och driftförhållanden.

AMS avser därför att ta upp en diskussion med länsarbetsnämnden om ändringar i blanketten utifrån vad här sagts samt med beaktande av Justitieombudsmannens beslut i ärendet.

Av upplysningar som inhämtades från länsarbetsnämnden framgick följande. Ett varselärende hos länsarbetsnämnden initieras av att en företrädare för ett företag informerar om att företaget avser att varsla om uppsägning. Företaget tillställs då ett ”standardpaket”, bestående av s.k. varselblankett, den i detta ärende aktuella sekretessblanketten samt ett par informationsbroschyrer. Om företaget på blanketten efterger sekretessen lämnas handlingarna ut vid begäran härom. Om företaget däremot markerar i nej-rutan och inte bifogar en skrivelse med sina skäl för detta – och skälen inte på annat sätt är kända – tar länsarbetsnämnden kontakt med företaget och efterhör dess skäl för att anse att sekretess skall föreligga. De flesta varselbeskeden beläggs inte med sekretess av länsarbetsnämnden.

Stf. JO Ekberg anförde i beslut den 12 april 2000 följande.

Som framgår av remissvaret gäller presumtion för sekretess enligt 8 kap. 1 § sekretesslagen i ärenden om varsel enligt lagen (1974:13) om vissa anställningsfrämjande åtgärder. Paragrafen avser att skydda företag såvitt gäller deras affärs- och driftförhållanden.

Den för vilken sekretessen är tillkommen kan enligt 14 kap. 4 § sekretesslagen själv förfoga över sekretessen. Enligt det lagrummet kan nämligen sekretess till skydd för enskild helt eller delvis efterges av den enskilde. Med en enskild avses såväl en enskild fysisk person som en enskild juridisk person. Att samtycke kan ges i förväg med tanke på en kommande situation framgår av förarbetena till sekretesslagen (prop. 1979/80:2, del A, s. 331).

I ett läge där det ofta förekommer att handlingar som kan vara sekretessbelagda begärs utlämnade från en myndighet kan det ligga i linje med myndighetens allmänna serviceansvar att i förväg inhämta synpunkter på ett utlämnande från den för vilken sekretessen är tillkommen. En sådan åtgärd kan vara ägnad att förkorta handläggningen av en begäran om utlämnande i vissa fall. Jag har mot bakgrund härav inte anledning till någon invändning mot att länsarbetsnämnden ger företag som anmält att de avser att varsla enligt lagen om vissa anställningsfrämjande åtgärder möjlighet att i förväg efterge sekretessen på det sätt som sker.

När det gäller den av länsarbetsnämnden använda blanketten för förfrågan om sekretess är jag däremot mera tveksam om den är alldeles lämpligt utformad. Den kan genom de inledande kryssalternativen ge det intrycket att det är företaget som självständigt förfogar över frågan huruvida utlämnande

av uppgift om varsel får äga rum. Så är ju inte fallet. Om företaget inte lämnar medgivande till utlämnande, ankommer det på länsarbetsnämnden att med utgångspunkt från bestämmelserna i sekretesslagen pröva huruvida utlämnande kan ske. Det är som framgått av utredningen inte ovanligt att nämnden vid en sådan prövning finner att skäl för sekretess inte föreligger.

Det har vidare upplysts att nämnden i vissa fall där samtycke till utlämnande inte ges tar kontakt med företaget och efterhör företagets närmare grunder för att sekretess skall anses föreligga. Med hänsyn till det skaderekvisit som finns i sekretessbestämmelsen – sekretess råder om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att företaget lider skada – är självfallet företagets inställning en viktig del i den bedömning som länsarbetsnämnden skall göra. Nämnden måste emellertid väga in även andra faktorer när ställning skall tas till om utlämnande kan ske. Det sägs visserligen i blanketten att nämnden prövar utlämnandefrågor enligt gällande sekretessbestämmelser men utan uttrycklig erinran om detta förhållande vid kontakten med företaget kan företaget ånyo bibringas uppfattningen att det är företagets åsikt som är avgörande för om utlämnande skall ske eller ej.

Enligt min mening bör tydligare än som nu sker anges på blanketten att företagets uppfattning i sekretessfrågan – i fall då eftergift inte medges – endast utgör en del av underlaget för länsarbetsnämndens bedömning vid en begäran om handlingsutlämnande. AMS har i sitt yttrande pekat på andra delar av blanketten där en översyn kan vara motiverad. Eftersom AMS avser att ta upp en diskussion med länsarbetsnämnden om ändringar i blanketten och jag förutsätter att så sker går jag inte vidare i ärendet.

Kritik mot en skattemyndighet för handläggningen av en begäran om utlämnande av allmän handling och uppgifter ur sådan handling

(Dnr 3731-1998)

I ett beslut den 14 oktober 1999 anförde *JO Pennlöv* bl.a. följande.

Anmälan

H.S. klagade på skattemyndighetens i Stockholms län (numera Skattemyndigheten i Stockholm), skattekontor riks, handläggning av en begäran om utlämnande av uppgift ur allmän handling och utlämnande av sådan handling. Till stöd för anmälan anfördes bl.a. följande. Den 16 september 1998 begärde han vid telefonsamtal med en av skattemyndighetens tjänstemän att få uppgift om antalet momsregistrerade bokhandlare. Han utlovades besked om detta var möjligt. Nästa dag fick han besked om att datorn var nere, men att det kanske skulle gå på måndagen, dvs. den 21 september 1998. Han fick dock uppgift om att det fanns åtminstone en utländsk bokhandel registrerad och han begärde då att få veta namnet på denna. Tjänstemannen upplyste att begäran måste sekretessprövas och lovade att återkomma på eftermiddagen. Så skedde dock inte men nästa dag, den 18 september 1998, fick han beskedet att inga av hans önskemål kunde

uppfyllas. Tjänstemannen hänvisade till arbetets behöriga gång. Samma dag skickade han ett fax till skattemyndigheten och begärde att få en förteckning över samtliga ca 1 500 momsregistrerade utländska företag samt de kodnycklar som behövs för att identifiera dem som var bokhandlare. Samma dag fick han ett svar av vilket framgick att myndigheten inte kunde ta ställning till hans begäran förrän under kommande veckas första arbetsdag, dvs. den 21 september 1998. Först den 22 september 1998 fick han per fax ett beslut från skattemyndigheten. Originalbeslutet, som kom med post dagen därpå, var felaktigt daterat den 18 september 1998. Innebörden i beslutet var att myndigheten inte ansåg sig kunna svara på hans begäran genom att ta fram uppgifterna direkt ur en allmän handling utan att det krävdes sökningar, bearbetningar och en efterföljande sammanställning. Hans begäran avslogs därför. I ett faxmeddelande den 25 september 1998 uppgav skattedirektören att hon inte utrett om det var möjligt att få en bearbetning av registren gjord. Skattemyndigheten har felaktigt tolkat såväl tryckfrihetsförordningen som sekretesslagen, och hanteringen av begäran har tagit alltför lång tid. Till anmälan fogades bl.a. kopior av H.S:s faxmeddelanden till skattemyndigheten den 18 september 1998. 2000/01:JO1

Utredning

Ärendet remitterades till Skattemyndigheten i Stockholm som anmodades att yttra sig över hur H.S:s begäran den 18 september 1998 om ”utfående av allmän handling” behandlats. I remissvaret anförde skattemyndigheten, länsskattechefen Mats Sjöstrand, i huvudsak följande (bilagorna har här utelämnats).

Bakgrund

H.S., som är reporter hos Svensk Bokhandel, begärde vid ett telefonsamtal den 16 september 1998 vissa upplysningar av skattemyndigheten. Enligt en tjänsteanteckning rörde sig samtalet huvudsakligen om bokförsäljning från utländska säljare samt om hur beskattning av dem går till och hur skattemyndigheten kan kontrollera dem. H.S. begärde även att få reda på antalet momsregistrerade bokhandlare.

Den 17 september 1998, en torsdag, fick H.S. besked per telefon att ”datorn är nere, kanske går det på måndag”.

Den 18 september 1998 meddelades H.S. per telefon att han inte kunde få ut de begärda uppgifterna på grund av ”arbetets behöriga gång”.

Samma dag, den 18 september 1998, sände H.S. ett fax till myndigheten. Nu begärde H.S. att få ut en lista upptagande samtliga utländska företag som är momsregistrerade i Sverige, samt de eventuella koder som behövdes för att identifiera bokhandlare bland dessa. Myndigheten bekräftade samma dag per fax att man mottagit H.S:s fax. Av skattemyndighetens fax framgår att det innebar vissa slagningar och bearbetningar att ta fram uppgifterna. Därtill måste myndigheten ta ställning till om sekretess utgjorde hinder för att lämna ut de begärda uppgifterna. Skatteregisterlagens regler måste också beaktas.

Skattemyndigheten beslutade den 18 september 1998 att inte lämna ut uppgifterna på det sätt H.S. slutligen begärt. Myndigheten hänvisade till att uppgifterna kunde göras tillgängliga först efter sökningar, bearbetningar och en efterföljande sammanställning. Detta innebar således att uppgifterna inte kunde tas fram direkt ur skatteregistret.

H.S. har vidare upplysts om att han om han lämnar preciserade uppgifter om ett visst företag kan få reda på om detta är momsregistrerat eller inte. Den 25 september 1998 återkom H.S. med namnuppgifter på fyra företag. Inget av företagen återfanns dock i skatterregistret. 2000/01:JO1

Bedömning

Myndigheten vill till att börja med framhålla att H.S. den 16 september 1998 enbart begärde uppgift om antalet momsregistrerade bokhandlare. Först den 18 september 1998 begärde H.S. att få en sammanställning i form av en förteckning över samtliga momsregistrerade utländska företag.

Skattekontor Riks/Avdelning Riks har uppfattat H.S:s begäran som en begäran att få ut uppgift ur allmän handling enligt bestämmelsen 15 kap. 4 § sekretesslagen.

Skattekontor Riks/Avdelning Riks har i det fattade beslutet uppenbarligen funnit att det efterfrågade materialet inte kunde tas fram direkt ur skatterregistret utan först efter sökningar, bearbetningar och efterföljande sammanställning. Arbetet skulle med andra ord omfatta ett kvalificerat urvalsarbete i flera led. Beslutet att avslå H.S:s framställan motiverades därför med att de av H.S. efterfrågade uppgifterna inte kunde tas fram av hänsyn till arbetets behöriga gång.

Man skulle kunna fråga sig om inte de av H.S. initialt efterfrågade uppgifterna kunnat göras tillgängliga genom s.k. potentiell handling. Denna frågeställning har dock inte prövats av myndigheten vid tidpunkten för beslutets fattande. Vid den efterföljande hanteringen – telefonsamtal m.m. – har dock denna fråga berörts. Skattemyndigheten vill också framhålla att det saknas möjlighet att via rutinbetonade åtgärder företa en urvalskörning som resulterar i uppgifter om enbart momsregistrerade utländska bokhandlare. Det saknas således faktiska möjligheter att efterkomma H.S:s begäran i denna del. Det kan noteras att skattemyndigheten på visst sätt underrättat H.S. om detta.

I sammanhanget vill myndigheten också hänvisa till vad som uttalades om begreppet "tillgänglig" i prop. 1975/76:160. "Ett visst urval eller en viss sammanställning av data får anses utgöra en för myndigheten tillgänglig upptagning, om urvalet eller sammanställningen kan tas fram genom rutinbetonade åtgärder från myndighetens sida, men endast då. Krävs däremot en mera kvalificerad, konstruktiv insats i form av t.ex. nyskrivning av datorprogram, kan den upptagning som skulle bli resultatet av bearbetningen inte anses tillgänglig för myndigheten i grundlagens mening. – – Det angivna synsättet torde leda till att en myndighet blir skyldig att tillhandagå med ett nytt datorprogram endast om sådant kan upprättas inom myndigheten genom en enkel arbetsinsats och utan nämnvärda kostnader eller andra komplikationer."

Frågan om utlämnande av uppgifter väcktes första gången den 18 september 1998. Skattemyndigheten har härefter i beslut, daterat den 18 september 1998, avslagit H.S:s begäran att få ut uppgifter om samtliga utländska företag som är momsregistrerade i Sverige. Såvitt i efterhand kan bedömas har skattemyndigheten av misstag daterat beslutet den 18 september 1998 i stället för den 21 september 1998. Detta kan förklaras av att utformningen av beslutet påbörjats den 18 september 1998. Datum anges därvid med automatik i myndighetens datasystem. Om beslutshandlingen expedieras vid ett senare tillfälle måste handläggaren gå in och korrigera åsatt datum. Så har uppenbarligen inte skett i detta fall.

Sammanfattningsvis finner myndigheten ändå att prövningen av utlämnande av uppgifter skett med den skyndsamhet som varit möjlig med hänsyn till omständigheterna.

H.S. kommenterade skattemyndighetens yttrande.

2000/01:JO1

Bedömning

Grundläggande bestämmelser om allmänna handlingars offentlighet finns i 2 kap. tryckfrihetsförordningen, vilket även primärt reglerar frågan om utlämnande av allmänna handlingar. Med handling förstås enligt 3 § framställning i skrift eller bild – konventionella handlingar – men även upptagning som kan läsas, avlyssnas eller på annat sätt uppfattas endast med tekniskt hjälpmedel. En handling är allmän, om den förvaras hos myndighet och enligt 6 och 7 §§ är att anse som inkommen till eller upprättad hos myndighet. En sådan upptagning, som nu nämnts, varmed avses bl.a. ADB-upptagningar, anses förvarad hos myndighet om upptagningen är tillgänglig för myndigheten med tekniskt hjälpmedel som myndigheten själv utnyttjar för överföring i sådan form att den kan läsas, avlyssnas eller på annat sätt uppfattas. Upptagning som ingår i personregister anses dock inte förvarad hos myndighet om myndigheten enligt lag eller förordning eller särskilt beslut, som grundar sig på lag, saknar befogenhet att göra överföringen.

Av proposition 1990/91:60 om offentlighet, integritet och ADB (s. 21 f.) framgår bl.a. följande. Vid utformningen av gällande bestämmelser om offentlighetsprincipen och ADB i 2 kap. tryckfrihetsförordningen har man valt att behålla begreppet handling som centralt begrepp även i fråga om information i ADB-register. Handlingsbegreppet har emellertid här en helt annan innebörd än när det gäller konventionella handlingar. En handling är bl.a. en upptagning som kan läsas, avlyssnas eller på annat sätt uppfattas endast med tekniskt hjälpmedel. Genom uttalanden i förarbetena (prop. 1975/76:160 s. 89 ff.) 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 förutsättning att den förvaras hos myndigheten och är inkommen till eller upprättad hos myndigheten. Insynen i potentiella handlingar är oberoende av om myndigheten själv har haft eller anser sig ha behov av att söka efter eller sammanställa informationen i fråga. Att en uppgiftssammanställning tidigare inte har existerat i sammanställd form hindrar alltså inte att den i tryckfrihetsförordningens mening kan vara att betrakta som allmän handling. Myndighetens sök- och sammanställningsmöjligheter grundar sig i sin tur – förutom på tekniska begränsningar – på de rättsliga befogenheter som myndigheten har att göra upptagningar tillgängliga för egen räkning. Begränsningar av den rättsliga befogenheten att göra uppgifter tillgängliga kan utgöras av författningsbestämmelser eller av Datainspektionens föreskrifter.

Enligt 2 kap. 12 § tryckfrihetsförordningen skall en allmän handling som får lämnas ut – som alltså inte innehåller uppgift som omfattas av någon sekretessbestämmelse – på begäran genast eller så snart det är möjligt på stället och utan avgift tillhandahållas den som önskar ta del av handlingen. Endast om betydande hinder möter saknar myndighet skyldighet att tillhandahålla handling på stället. Den som önskar ta del av allmän handling har enligt 13 § även rätt att mot fastställd avgift få avskrift eller kopia av handlingen. En ADB-upptagning är myndigheten dock inte skyldig att lämna ut i annan form än utskrift. En begäran om att få avskrift eller kopia av allmän handling skall behandlas skyndsamt.

2000/01:JO1

Fråga om utlämnande av allmän handling prövas enligt 2 kap. 14 § tryckfrihetsförordningen av den myndighet som förvarar handlingen. Svarar viss befattningshavare vid myndigheten enligt arbetsordning eller särskilt beslut för värden av handlingen ankommer det enligt 15 kap. 6 § andra stycket sekretesslagen på honom att i första hand pröva frågan om handlingens utlämnande till enskild. I tveksamma fall skall den som har handlingen i sin vård hänskjuta frågan till myndigheten, om det kan ske utan omgång. Vägrar han att lämna ut handlingen eller lämnar han ut den med förbehåll, skall han på sökandens begäran hänskjuta frågan till myndigheten. Sökanden skall underrättas om att han kan begära frågans hänskjutande till myndigheten och att ett beslut av myndigheten krävs för att ett avgörande skall kunna överklagas. Rätten att få ett sådant formellt avslagsbeslut tillkommer sökanden oavsett grunden för avslagsbeslutet. Myndighetens beslut att avslå en begäran om att få del av eller kopia av allmän handling kan enligt 15 kap. 7 § sekretesslagen överklagas av sökanden.

Utöver reglerna i tryckfrihetsförordningen om utlämnande av allmänna handlingar finns det i sekretesslagen regler om myndigheternas upplysnings-skyldighet gentemot allmänheten. I 15 kap. 4 § första stycket sekretesslagen stadgas att myndigheten på begäran av enskild skall lämna uppgift ur allmän handling som förvaras hos myndigheten i den mån hinder inte möter på grund av bestämmelser om sekretess eller av hänsyn till arbetets behöriga gång. Vid begäran om utlämnande av uppgift ur allmän handling gäller ett mindre långtgående krav på skyndsamhet i förhållande till bestämmelserna i tryckfrihetsförordningen. I dessa fall saknas också möjlighet att överklaga ett avslagsbeslut enligt den särskilda ordning som regleras i 15 kap. 7 § sekretesslagen.

Det kan naturligtvis vara svårt för en myndighet att avgöra om en begäran avser utlämnande av allmän handling eller endast uppgifter ur en handling. Eftersom saken har betydelse bl.a. för rätten att överklaga ett avslagsbeslut, åligger det myndigheten att iaktta försiktighet när det gäller tolkningen av framställan. Vid tvivelsmål om vad som avses bör handläggaren kontakta den som begärt uppgifterna.

Av handlingarna i ärendet framgår att skattemyndigheten uppfattat H.S:s såväl muntliga som skriftliga framställningar som en begäran om uppgifter ur allmänna handlingar. H.S. har dock i skrivelse den 18 september 1998, med hänvisning till 2 kap. 12 § och 2 kap. 13 § tryckfrihetsförordningen gjorde en framställan om "utfående av allmän handling". Enligt min bedömning borde det härvid ha stått klart för skattemyndigheten att myndig-

heten hade att ta ställning till frågan om de efterfrågade uppgifterna kunnat göras tillgängliga genom en s.k. potentiell handling. Eftersom detta inte gjordes, anser jag att skattemyndighetens handläggning av begäran innefattat en allvarlig brist. Det förhållandet att frågan berörts i samband med bl.a. telefonsamtal som förevarit mellan H.S. och skattemyndigheten efter myndighetens beslut den 21 september 1998 påverkar inte denna bedömning. Skattemyndigheten kan inte undgå allvarlig kritik för sin hantering av begäran i detta avseende. 2000/01:JO1

Handläggningen av en begäran om utlämnande av allmänna handlingar

(Dnr 1389-1999)

I ett beslut den 24 mars 2000 anförde *JO Pennlov* följande.

Anmälan

I en anmälan till JO har F.L. framfört klagomål mot Försvarsmaktens handläggning av en av honom framställd begäran om att få kopior på allmänna handlingar. Till stöd för anmälan har han anfört bl.a. följande. Hans framställan var så nöjaktigt preciserad som lagen föreskriver för att Försvarsmakten skulle kunna återfinna och pröva ett utlämnande. Detta har bekräftats i samtal med bl.a. professor Anna Christensen. Anna Christensen gör också bedömningen att hans precisering är tillräcklig för att kunna identifiera handlingarna som enligt Christensen är väl kända hos Försvarsmakten. Försvarsmakten har trots den information han bistått med tagit 27 dagar på sig för att dra slutsatsen att framställan inte är tillräckligt preciserad.

Utredning

Efter remiss har Försvarsmakten genom generalen Owe Wiktorin anfört bl.a. följande.

Upplysningar om ärendets handläggning

F.L:s begäran om att få ta del av allmänna handlingar inkom till Försvarsmaktens högkvarter (Högkvarteret) den 3 mars 1999. Begäran lottades – i enlighet med föreskrifter i Högkvarterets arbetsordning – på den administrativa avdelningen. Eftersom L:s begäran rörde handlingar med uppgifter om främmande undervattensverksamhet överlämnades hans begäran vidare till underrättelseavdelningens marinsektion vid militära underrättelse- och säkerhetstjänsten i Högkvarteret. Den 8 mars 1999 hade beredningen av ärendet nått så långt att även juridiska avdelningen i Högkvarteret kopplades in.

I sin framställan till myndigheten begär L. att få kopior av de allmänna handlingar som i Ubåtskommissionens rapport (SOU 1995:135) Ubåtsfrågan 1981–1994 beskrivs som utlåtanden (rapporter) rörande så kallade typljud från några inte närmare angivna ”utomstående institutioner”. L. hänvisar i sin framställan till handlingar som beskrivs i en reservation av professor Anna

Christensen till rapporten (sid. 319 och 320). Med hänsyn till att det i reservationen inte tillräckligt tydligt framgår vilka handlingar hon avser, konstaterades tämligen omgående att det var förenat med svårigheter att identifiera handlingarna. 2000/01:JO1

Det konstaterades vidare under handläggningen att det inom Försvarsmakten och Högkvarteret sannolikt finns en mängd handlingar som skulle kunna omfattas av L:s framställan. Bland det material som kan anses härröra från utomstående institutioner finns rapporter m.m. som på grund av sekretess enligt främst 2 kap. 2 § sekretesslagen (1980:100) inte närmare kan kommenteras. Det har därför inte varit möjligt att för L. redovisa alla de utlåtanden, rapporter m.m. som möjligen skulle kunna ha utgjort de handlingar som han avsett.

Det har inte varit möjligt att endast med ledning av de uppgifter L. lämnat i sin begäran söka efter de aktuella handlingarna i myndighetens diarium. Högkvarteret har därför försökt att identifiera de handlingar L. begärt att få ta del av genom att tillfråga tjänstemän vid myndigheten med särskilda insikter i den verksamhet som Ubåtskommissionen bedrev.

L. har av myndigheten per telefon under hela handläggningen hållits underrättad om arbetsläget såvitt avser hans begäran. En gång under tiden 3–11 mars 1999 kontaktades L. av Högkvarterets informationsavdelning. Vid detta samtal uppgav han att han försökt att få närmare upplysningar av professor Anna Christensen om vilka utomstående institutioner hon avsett i sin reservation. Christensen hade dock vägrat att för L. närmare utveckla vad hon anfört i reservationen. Juridiska avdelningen informerade därefter L. om den fortsatta handläggningen och om svårigheterna med att identifiera de begärda handlingarna vid tre tillfällen, nämligen den 12, 18 och 26 mars 1999. Genom samtalen klargjordes att L. inte hade möjlighet att närmare precisera sin begäran.

Upplyningsvis kan nämnas att L. har överklagat Försvarsmaktens beslut i det aktuella ärendet.

Yttrande

F.L:s framställan är att betrakta som en begäran om att få ta del av allmänna handlingar enligt 2 kap. tryckfrihetsförordningen. I 2 kap. 12 § tryckfrihetsförordningen föreskrivs att en allmän handling som får lämnas ut skall på begäran genast eller så snart det är möjligt på stället utan avgift tillhandahållas den som vill ta del av den. I 7 § förvaltningslagen (1986:223) anges att varje ärende där någon enskild är part skall handläggas så enkelt, snabbt och billigt som möjligt utan att säkerheten eftersätts.

I 25 § förordningen (1994:642) med instruktion för Försvarsmakten finns bestämmelser om handläggningen av frågor som rör utlämnande av allmänna handlingar. Av paragrafen, jämförd med bilaga 1 till samma förordning, följer att det ankommit på Högkvarteret att pröva frågan om handlingarnas utlämnande.

Det har inte varit möjligt att med hjälp av inom myndigheten tillgängliga resurser utröna vilka handlingar L. avser. Försvarsmakten har inte ansett sig ha skyldighet att hos en person som inte är verksam vid myndigheten försöka få upplysningar om vad denne, i sin tidigare egenskap som ledamot i en statlig kommission, har avsett med skriftliga yttranden i sitt arbete. Myndigheten har därför inte varit i kontakt med professor Anna Christensen.

Ärendet har varit föremål för aktiv handläggning från det att L:s begäran inkom till dess beslut fattades. Försöken att identifiera de efterfrågade handlingarna och göra de rättsliga bedömningar som varit nödvändiga i ärendet har varit tidskrävande.

Mot bakgrund av vad som ovan anförts anser myndigheten att den inte kan anses ha brustit i fråga om sin skyldighet att fatta beslut i ärendet inom den

tid som krävs av myndigheten. Myndigheten anser sig inte heller på annat sätt ha brustit i handläggningen av det aktuella ärendet. 2000/01:JO1

F.L. har kommenterat remissvaret.

Bedömning

Inledningsvis vill jag framhålla att min granskning av ärendet endast omfattar Försvarsmaktens formella handläggning av framställningen om att få ta del av de aktuella handlingarna. Beslutet att inte lämna ut handlingarna har varit föremål för prövning i kammarrätten och JO brukar inte uttala sig i sakfrågor som det ankommer på domstol att pröva.

Frågor om utlämnande av allmänna handlingar regleras i 2 kap. tryckfrihetsförordningen (TF). Enligt 2 kap. 12 § skall en allmän handling som får lämnas ut på begäran genast eller så snart det är möjligt på stället utan avgift tillhandahållas den som vill ta del av den. Den som önskar ta del av allmän handling har även rätt att mot fastställd avgift få avskrift eller kopia av handlingen till den del den får lämnas ut. Även en sådan begäran skall behandlas skyndsamt (2 kap. 13 §).

Som en allmän förutsättning för att en myndighet skall vara skyldig att tillhandagå allmänheten enligt dessa regler gäller, att den som önskar få del av en handling kan precisera vilken handling som avses eller i vart fall lämnar så detaljerade upplysningar om handlingen och dess innehåll, att myndigheten utan större svårighet kan identifiera den. Myndigheten måste dock få klart för sig vilka handlingar som efterfrågas.

Skulle en framställning om utfående av allmän handling vara alltför obestämd för att kunna besvaras, kan myndigheten emellertid inte nöja sig med att konstatera detta. I 4 § förvaltningslagen (1986:223) åläggs myndigheterna en allmän serviceplikt, som i förevarande typ av ärenden får anses innefatta krav på att myndigheten inte bara upplyser sökanden om att han skall lämna sådana uppgifter att handlingen kan identifieras, utan också med anlitanande av sina diarium och register etc. aktivt bistår honom. Däremot är myndigheten inte skyldig att i angivet syfte bedriva arkivforskning eller eljest föranstalta om mera omfattande utredningsåtgärder. Myndighetens agerande skall vara inriktat på att snabbt få ett avgörande till stånd; antingen skall – om reglerna om allmänna handlingar är tillämpliga – begärda handlingar lämnas ut eller också skall ett – överklagbart – avslagsbeslut meddelas (jfr JO 1994/95 s. 571 f.)

I remissvaret har Försvarsmakten anfört att det inte har varit möjligt att endast med ledning av de uppgifter F.L. lämnat i sin begäran söka efter de aktuella handlingarna i myndighetens diarium. Det har inte framkommit något som har gett mig anledning att ifrågasätta vad Försvarsmakten anfört härom. Försvarsmakten har framhållit att Högkvarteret har försökt att identifiera de handlingar F.L. begärt att få ta del av genom att tillfråga tjänstemän vid myndigheten med särskilda insikter i den verksamhet som Ubåtskommis-sionen bedrev. F.L. har vidare av myndigheten per telefon hållits underrättad om arbetsläget och om svårigheterna med att identifiera de begärda handlingarna vid tre tillfällen: den 12 mars 1999, den 18 mars 1999 och den

26 mars 1999. Genom samtalen klargjordes att F.L. inte hade möjlighet att närmare precisera sin begäran. Beslutet i ärendet meddelades den 30 mars 1999. Som ovan framgått skall en begäran om att få ta del av en allmän handling handläggas skyndsamt. Med hänsyn till att myndigheten enligt min mening aktivt agerat för att så snabbt som möjligt få ett avgörande till stånd finner jag, trots den relativt långa handläggningstiden, inte anledning att kritisera Försvarsmaktens handläggning av ärendet i detta avseende. I remissvaret har vidare anförts att Försvarsmakten inte har ansett sig ha skyldighet att hos en person som inte är verksam vid myndigheten försöka få upplysningar om vad denne, i sin tidigare egenskap som ledamot i statlig kommission, har avsett med skriftliga yttranden i sitt arbete. Jag delar myndighetens bedömning i denna del. Även i övrigt får myndigheten anses ha fullgjort sin serviceskyldighet enligt 4 § förvaltningslagen. Vad som kommit fram genom utredningen i detta ärende ger mig således inte anledning att rikta någon kritik mot Försvarsmaktens handläggning. 2000/01:JO1

Ifrågasatt inskränkning av yttrandefriheten för chef i Försvarsmakten

(Dnr 4433–4435-1999)

I ett beslut den 22 juni 2000 anförde *JO Pennlöv* följande.

Bakgrund

Av en artikel i Dagens Nyheter den 25 november 1999 framgick bl.a. följande.

Överbefälhavaren Owe Wiktorin kallade den 19 november 1999 till sig chefen för Sydkustens marinkommando, översten av första graden Bo Wranger, eftersom denne hade varit kritisk mot förslaget om försvarets nya grundorganisation. Överbefälhavaren lät Bo Wranger förstå att hans lojalitet mot förslaget var en förutsättning för hans fortsatta chefskap i Karlskrona. I ett internmeddelande den 22 november 1999 från Högkvarteret anfördes bl.a.: ”Överbefälhavaren har tydliggjort att det inte är möjligt att som chef i myndigheten aktivt föra ut en uppfattning som går emot myndighetens ställningstagande.”

Anmälningarna

Sven Ekelin, Sten Danielsson och Arne Löyskä har, med åberopande av uppgifterna i den ovan nämnda artikeln, i anmälningar till JO gjort gällande att överbefälhavaren Owe Wiktorin på ett grundlagsstridigt sätt begränsat Bo Wrangers yttrandefrihet.

Utredningen

Efter remiss har Försvarsmakten, överbefälhavaren Owe Wiktorin, anförut följande.

Anmälningarna hänför sig till bl.a. det samtal som jag hade med chefen för Sydkustens Marinkommando översten av första graden Bo Wranker den 19 november 1999. 2000/01:JO1

Bakgrunden till samtalet den 19 november är kortfattat att Försvarmakten efter ett omfattande internt arbete deltagit i en process som har syftat till att i en gemensam arbetsgrupp mellan försvarsdepartementet och Försvarmakten utarbeta en ny Försvarmaktsorganisation. I sitt arbete har gruppen noga tagit del av detaljerade underlag och förslag från Försvarmaktens olika enheter samt genomfört omfattande förbandsbesök. Arbetsgruppen, under ledning av försvarsdepartementet, redovisade den 20 oktober 1999 för försvarsministern ett förslag till ny grundorganisation.

Jag har, liksom militärledningen, hållits kontinuerligt underrättad om arbetets framskridande och har också på myndighetens vägnar ställt mig bakom förslaget. Tanken med att vid denna omorganisation ha en gemensam beredningsgrupp har varit omsorgen om personalen. Erfarenheter från tidigare omorganisationer har varit att personalen fått flera och olika besked – från myndigheten, regeringen och riksdagen – om deras framtid i en ny förändrad organisation. Denna gång fick man ett samlat förslag som var avvägt efter ekonomiska, militära och politiska synpunkter och som dessutom har förutsättningar att kunna beslutas av riksdagen under våren 2000.

Min uppfattning som myndighetschef är således att Försvarmaktens olika enheter och chefer haft rimliga möjligheter att få sina synpunkter hörda och förslag framförda till den gemensamma arbetsgruppen. När arbetsgruppen den 20 oktober lade fram sitt förslag till chefen för försvarsdepartementet hade Försvarmakten således tagit slutlig ställning.

Den 5 november, några veckor efter att arbetsgruppen lämnade sitt förslag, skrev Wranker ett handbrev till mig där han utvecklade sin uppfattning om kort- och långsiktiga konsekvenser av arbetsgruppens förslag. Han avslutade sitt brev med att han ansåg att det vara hans skyldighet och rättighet att fortsätta argumentera intill dess att riksdagsbeslut i frågan är fattat. Den 16 november fick jag ett nytt handbrev från Wranker där han framförde att han inte hade uppfattat att arbetsgruppens förslag var Försvarmaktens, och därmed mitt, ställningstagande till en ny grundorganisation. Wranker begärde att få ett personligt samtal med mig för att klara ut eventuella missuppfattningar. Det var detta samtal han fick tre dagar senare i närvaro av ställföreträdande överbefälhavaren Frank Rosenius.

Vid mötet den 19 november 1999 redogjorde jag för Wranker att chefskap på en sådan nivå som chef för ett Marinkommando ställer krav på det personliga agerandet. Det går inte att först döma ut myndighetens ställningstagande som felaktigt och därefter aktivt föra ut en annan uppfattning när man som chef senare med kraft och lojalitet förutsätts genomföra detsamma. Den egna trovärdigheten som chef blir låg eller obefintlig både nedåt och uppåt i organisationen. En chef förväntas kunna genomföra fattade beslut och har ett stort ansvar, inte minst mot underställd personal. Försvarmakten kan inte avvakta ett riksdagsbeslut i mars 2000 utan måste successivt förbereda och planera med det underlag som regeringen i sin proposition lägger fast. För mig är det således en etisk och moralisk fråga att en chef i Försvarmakten kan leda ett effektivt och trovärdigt genomförande av en kommande omorganisation. Det nu sagda innebär naturligtvis inte någon åtgärd från min eller högkvarterets sida att försöka begränsa den grundlagsfästa yttrandefriheten. Vid mötet förklarade Wranker för mig och Rosenius att han endast avsåg att beskriva konsekvenserna runt den nya Försvarmaktsorganisationen och att han förstod att hans agerande har kunnat uppfattas på ett annat sätt. Wranker angav vid vårt samtal att han har samma uppfattning som mig att det är ohållbart att chefer i sin befattning verkar för en annan uppfattning än den som är myndighetens. Det var innehållet i det senare som skickades ut

internt i Försvarsmakten som ett klarläggande av Wrangers och min inställning och att saken därmed var utagerad för min del. 2000/01:JO1

Sven Ekelin och Sten Danielsson har kommenterat remissvaret.

Bo Wranger har beretts tillfälle att yttra sig över remissvaret. Något yttrande har dock inte inkommit.

Bedömning

I 2 kap. 1 § första punkten regeringsformen (RF) föreskrivs 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. Den enskilde tillförsäkras även bl.a. mötesfrihet och demonstrationsfrihet (tredje och fjärde punkterna samma stadgande). Begränsning av rättigheterna får ske genom lag (2 kap. 12 § RF). I tryckfrihetsförordningen (TF) anges att var och en har rätt att, då ej annat särskilt anges i förordningen, i vad ämne som helst meddela uppgifter och underrättelser för offentliggörande i tryckt skrift (1 kap. 1 § tredje stycket TF). Myndighet eller annat allmänt organ får inte efterforska den som lämnat sådant meddelande. Undantag från detta förbud finns dock när det gäller vissa angivna brott (3 kap. 4 § TF). En reglering motsvarande den i tryckfrihetsförordningen finns för lämnande av uppgifter till radio och television i yttrandefrihetsgrundlagen (YGL).

Lagregleringen ger offentligt anställda samma skydd som andra medborgare. En offentligt anställd kan således, liksom arbetstagare i allmänhet, ge uttryck för sin uppfattning rörande den egna arbetsgivarens verksamhet. I sekretesslagen finns dock regler som begränsar de offentligt anställdas rätt att yttra sig om vad de fått veta i samband med sin tjänst. I t.ex. 2 kap. sekretesslagen finns regler om sekretess med hänsyn främst till rikets säkerhet eller dess förhållande till annan stat eller mellanfolklig organisation. I 16 kap. sekretesslagen föreskrivs vissa inskränkningar i den s.k. meddelarfriheten.

Om inte reglerna i sekretesslagen utgör något hinder häremot, har, som framgår av redogörelsen ovan, en anställd inom Försvarsmakten, liksom andra offentligt anställda, frihet att framföra sina synpunkter i olika frågor även om synpunkterna avviker från arbetsgivarens uppfattning. Ett sådant agerande kan emellertid i praktiken leda till att det blir omöjligt för den anställda att utföra sitt arbete på ett sätt som arbetsgivaren kan acceptera. Högkvarterets internmeddelande den 22 november 1999 ger klart uttryck för detta förhållande.

Vad som framkommit genom utredningen ger inte stöd för kritik eller någon annan åtgärd från min sida.

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

2000/01:JO1

(Dnr 1084-1998)

Anmälan

Gunnar Grafström har i en anmälan till JO ifrågasatt Husie stadsdelsfullmäktiges handläggning av hans begäran att få ta del av allmänna handlingar.

Av anmälan framgick bl.a. följande. Fredagen den 13 mars 1998 besökte Gunnar Grafström receptionen på Husie stadsdelsförvaltning i Malmö kommun och begärde att få ta del av beslutsunderlaget i ett ärende rörande bl.a. hemtjänsten i Husie. Ärendet hade varit uppe på stadsdelsnämndens sammanträde den 3 mars, varvid beslut hade fattats i frågan. Tjänstgörande receptionist upplyste Gunnar Grafström om att han måste uppge sin identitet för att få ta del av de begärda handlingarna. Gunnar Grafström vägrade att efterkomma denna begäran under hänvisning till offentlighetsprincipen. Receptionisten hämtade en kollega som råkade känna honom och som lovade att se till att han fick ta del av handlingarna. Efter en stund återkom dock receptionisten med beskedet att handlingarna inte kunde tas fram eftersom de var inlåsta i ekonomichefens kassaskåp. Anledningen till detta var att handlingarna inte fick lämnas ut utan tagande av personuppgifter. Ekonomichefen var på tjänsteresa och kunde därför inte öppna kassaskåpet. Gunnar Grafström lämnade sitt visitkort och lovade att återkomma. Han blev senare under eftermiddagen uppringd av ekonomichefen som försäkrade att han skulle få det efterfrågade beslutsunderlaget inom några timmar.

Anmälan remitterades till Husie stadsdelsfullmäktige i Malmö kommun för utredning och yttrande. Ordföranden Lars-Olof Larsson och ekonomichefen Björn Bennvid anförde i ett yttrande bl.a. följande.

Bakgrund

Husie stadsdelsfullmäktige beslöt 1997-06-10 att anta förfrågningsunderlag för upphandling av 14 platser i äldreboendet Bellisgården och social hemtjänst. Driften av denna verksamhet utfördes på entreprenad av Curatos Senior Sverige AB. Avtalet löpte ut 1998-03-31 men förlängdes till 1998-04-30, till följd av senarelagd upphandlingstid. Det inkom 7 anbud varav Curatos Senior Sverige AB var undertecknat av deras verkställande direktör Gunnar Grafström.

Vid sammanträdet den 7 februari 1998 beslöt Husie stadsdelsfullmäktige att anta egenregianbudet från Husie stadsdelsförvaltning, Vård och omsorg, och avbryta upphandlingen.

Tills överenskommelse träffats gällde fortlöpande att materialet var sekretessbelagt. Den 10 mars meddelas samtliga anbudsgivare per fax och brevledes den 11 mars Husie stadsdelsfullmäktiges beslut. I avvaktan på en eventuell begäran från någon anbudsgivare om förlängd sekretess på deras anbud kvarstod sekretessen. Anbudsgivare har möjlighet att begära förlängd sekretess. 2000/01:JO1

Under perioden, mellan stadsdelsfullmäktiges beslut den 17 februari och tillkännagivandet den 10 mars, inkom ett flertal begäran om utlämning av beslutsunderlaget. Dessa informerades att beslutsunderlaget kommer att översändas så snart sekretessen hävs och detta sker först när avtal/överenskommelse tecknats med den part som erhållit uppdraget. I syfte att öka service, till de som begärde beslutsunderlaget m.m., informerades stadsdelskansliets reception att fråga efter adress så att materialet kunde skickas så snart sekretessen var hävd. Naturligtvis är detta frivilligt. Uppenbarligen har detta vid Gunnar Grafströms besök den 13 mars, vid 14-tiden, inte tydliggjorts av receptionisten, vilket är beklagligt.

Enligt anmälan kunde inte handling nås "eftersom den var inlåst i ekonomichefens kassaskåp eftersom den inte utan tagande av personuppgifter fick utlämnas". Någon koppling mellan "inlåst i ekonomichefens kassaskåp" och "den (d.v.s. handlingen) inte utan tagande av personuppgifter fick utlämnas" existerar inte. Att originalhandlingarna låg kvar i ekonomichefens kassaskåp berodde på att ekonomichefen i avvaktan på eventuell begäran om förlängd sekretess från någon anbudsgivare. Detta var planerat till måndagen den 16 mars.

Receptionen fick kontakt med ekonomichefen i Stockholm som omedelbart ringde upp VD Gunnar Grafström på hans arbetsplats på Curatos Senior Sverige AB. Ekonomichefen erbjöd sig att efter ankomsten till Malmö ombesörja att begärda handlingar kom Curatos Senior Sverige AB tillhanda under fredagskvällen. VD Gunnar Grafström avböjde erbjudandet och sa att han kunde vänta till måndag den 16 mars.

Under fredagskvällen skickades begärda handlingar till samtliga som begärt detta och var tillhanda måndagen den 13 mars (rätteligen måndagen den 16 mars 1998, JO:s anm.). Under måndagen begärde någon personal från Curatos Senior Sverige AB ytterligare material, vilket omgående faxades över och sedan dess har ingen kontakt tagits från Curatos Senior Sverige AB i detta ärende. Det bör poängteras att Gunnar Grafström ej har begärt att få handlingar hem till sig personligen utan till Curatos Senior Sverige AB.

Åtgärder

Stadsdelsförvaltningen har infört nya rutiner för att säkerställa att begärda handlingar utlämnas inom skälig tid. Receptionen har informerats om de regler som gäller enligt offentlighetsprincipen. Vid hävande av sekretessen för anbudshandlingar m.m. kommer dessa att finnas kopierade i receptionen för att öka servicen till allmänheten.

Med ovanstående åtgärder anser vi att nödvändiga åtgärder vidtagits.

Gunnar Grafström bereddes tillfälle att kommentera remissvaret.

I beslut den 6 juli 1999 anförde *JO André* följande.

Bedömning

Grundläggande regler om allmänna handlingars offentlighet finns i 2 kap. tryckfrihetsförordningen (TF). Där regleras även primärt frågan om utlämnande av allmänna handlingar. Enligt 2 kap. 3 § första stycket är en handling

allmän om den förvaras hos en myndighet och enligt 6 eller 7 § är att anse som inkommen till eller upprättad hos myndigheten. I fråga om anbud eller annan sådan handling som enligt tillkännagivande skall avlämnas i förseglat omslag gäller dock enligt 2 kap. 6 § andra stycket att handlingen inte anses inkommen före den tidpunkt som har bestämts för öppnandet. 2000/01:JO1

Enligt 2 kap. 12 § TF skall en allmän handling som får lämnas ut – dvs. inte omfattas av någon sekretessbestämmelse – på begäran *genast eller så snart det är möjligt* på stället utan avgift tillhandahållas den som önskar ta del därav. Av 2 kap. 13 § TF framgår att den som önskar ta del av en allmän handling har rätt att mot fastställd avgift få en kopia av handlingen till den del den får lämnas ut. I samma bestämmelse stadgas att en begäran att få kopia av allmän handling skall behandlas skyndsamt. Med detta förstås att myndigheten omgående måste pröva om hinder föreligger mot utlämnande till följd av sekretess. Om så inte är fallet skall begäran genast villfaras. Detta innebär i normalfallet att kopiorna skall lämnas ut genast eller inom högst en vecka.

I 2 kap. 14 § tredje stycket TF föreskrivs att en myndighet inte på grund av att någon begär att få ta del av allmän handling får efterforska vem han är eller vilket syfte han har med sin begäran i större utsträckning än som behövs för att myndigheten skall kunna pröva om hinder föreligger mot att handlingen lämnas ut.

I 6 kap. 2 § sekretesslagen (1980:100), SekrL, finns regler om den s.k. upphandlingssekretessen. I paragrafens första stycke tredje meningen anges att om ärendet rör upphandling får uppgift som rör anbud eller motsvarande erbjudande inom en kommun eller ett landsting inte i något fall lämnas till annan än den som har avgett anbudet eller erbjudandet förrän alla anbud eller erbjudanden offentliggörs eller avtal har slutits eller ärendet annars har slutförts. Sekretessen för sådana uppgifter är alltså utan skaderekvisit. Det är att märka att förevarande paragraf endast skyddar *det allmännas* ekonomiska intresse. Det finns emellertid andra bestämmelser som i en myndighets upphandlingsärende gäller till skydd för en enskild motpart, se särskilt 8 kap. 10 § SekrL. Härigenom kan sekretess för uppgifter i ett upphandlingsärende i vissa fall komma att gälla även efter det att avtal slutits eller ärendet avslutats på annat sätt.

Det kan konstateras att sekretessen enligt 6 kap. 2 § SekrL var hävd vid tidpunkten för Gunnar Grafströms begäran om att få ta del av beslutsunderlaget. Det kunde därför inte ha förelegat något skäl att efterfråga hans identitet för att kunna göra en prövning av om det förelåg hinder mot att lämna ut handlingarna på grund av sekretess enligt den bestämmelsen. Den sekretess som skulle ha kunnat föreligga vid angiven tidpunkt var endast sekretess till skydd för en enskild som trätt i affärsförbindelse med en myndighet, se 8 kap. 10 § SekrL. Det har emellertid inte ens gjorts gällande att Gunnar Grafströms identitet efterfrågades i syfte att kunna göra en sekretessprövning av om uppgifterna kunde lämnas ut. I remissvaret har i stället angetts att man hade gett receptionen instruktioner att som en ren serviceåtgärd efterfråga namnen på de personer som önskade ta del av underlaget i upphandlingsärendet för att kunna tillställa dem begärda handlingar efter det att dessa offentliggjorts. Jag har självfallet inte något att

invända mot att en myndighet erbjuder en sådan service. Det är dock av stor vikt att man tillser att berörd personal är informerad om i vilket syfte frågan om personuppgifter ställs. I förevarande fall har denna information uppenbarligen inte varit tillräcklig. Gunnar Grafström har, enligt min mening på goda grunder, uppfattat situationen så att det förelåg ett krav på att uppge sin identitet för att få ta del av handlingarna i fråga. Det är givetvis inte acceptabelt att ett sådant missförstånd har behövt uppstå. 2000/01:JO1

I remissvaret har vidare angetts att de begärda handlingarna förvarades i ekonomichefens kassaskåp ”i avvaktan på eventuell begäran från någon av anbudsgivarna om förlängd sekretess” och att ekonomichefen på måndagen den 16 mars 1998 skulle ta ställning i denna fråga. Det framgår inte närmare av remissvaret vad som avses härmed. Som framgår av ovanstående redogörelse upphör sekretessen enligt 6 kap. 2 § SekrL när upphandlingen offentliggörs. Härefter kan det fortfarande gälla sekretess enligt någon annan bestämmelse i sekretesslagen. Jag finner anledning att påpeka att en prövning av om sekretess för uppgifterna kan föreligga på annan grund än enligt bestämmelsen i 6 kap. 2 § SekrL skall göras oavsett om någon av anbudsgivarna särskilt begärt sekretess för uppgifterna i ett anbud. Någon särskild tidsfrist inom vilken man väntar med att offentliggöra anbudshandlingarna i avvaktan på att någon sådan begäran inkommer kan därför inte uppställas. Tvärtom skall en prövning av om sekretess föreligger göras vid varje tillfälle då någon begär att få ta del av materialet i ett upphandlingsärende och denna prövning skall omfatta om sekretess föreligger såväl med hänsyn till det allmännas ekonomiska intresse, så länge sekretessen enligt 6 kap. 2 § SekrL gäller, som till skydd för en enskild som har trätt i affärsförbindelse med en myndighet.

Jag har noterat att Gunnar Grafström erbjudits att erhålla de begärda handlingarna redan på kvällen fredagen den 13 mars, att han avböjt detta samt att kopia av handlingarna kommit honom till handa måndagen den 16 mars. Jag har också noterat att förvaltningen uppgett att den har sett över rutinerna beträffande den praktiska tillämpningen kring förfarandet vid utlämnande av handlingar och efterforskningsförbudet. Med detta låter jag mig nöja.

Med den kritik som ligger i det anförda avslutas ärendet.

Förvaltningschef har utfärdat riktlinjer rörande lärares och elevers kontakter med massmedia. – Fråga om förvaltningschefen härigenom kränkt den enskildes meddelar- och yttrandefrihet

(Dnr 2031-1999)

Anmälan

Anders Davidsson klagade i en anmälan till JO på förvaltningschefen Henrik Hult vid barn- och utbildningsförvaltningen i Ängelholms kommun. Han ifrågasatte om de riktlinjer som Henrik Hult lämnat till lärare och elever på

Villaskolan avseende kontakter med massmedia stått i strid med bestämmelserna om yttrandefrihet och meddelarfrihet. 2000/01:JO1

Av anmälan framgick bl.a. följande. I början av maj 1999 pågick ett intensivt sökande efter en försvunnen pojke, elev på Villaskolan. Pojkens far anhölls och häktades misstänkt för brott i samband med försvinnandet. På skolan hölls den 10 maj ett informationsmöte där Henrik Hult gav direktiv bl.a. om hur kontakter med massmedia skulle skötas. Henrik Hult skulle ensam ansvara för allt informationslämnande till massmedia och eleverna skulle instrueras att vända ryggen till och gå ifrån platsen om det kom journalister till skolan. Ingen elev skulle prata med någon journalist. Eftersom Anders Davidsson själv är journalist innebar direktiven att hans egen son inte vågade prata med honom om vad som förevarit i skolan.

Utredning

Anmälan remitterades till Barn- och utbildningsnämnden i Ängelholms kommun för utredning och yttrande. Nämnden anförde i sitt remissvar bl.a. följande.

Den aktuella händelsen måste betraktas som mycket tragisk för alla inblandade och dessutom svår att hantera för berörda befattningshavare i kommunen.

En beredskap finns för situationer som denna, men ingen krisituation är den andra lik, vilket gör att ofta speciella åtgärder måste vidtas.

Söndagen den 9 maj på kvällen träffades kommunens krisgrupp, bestående av (namnen utelämnade här; JO:s anm.) för att diskutera den uppkomna situationen.

Ordinarie rektor på Villaskolan var utomlands på semester.

Krisgruppen gjorde upp om arbetsfördelning sinsemellan för att kunna trösta skolans elever, föräldrar och skolans personal på ett för alla så bra sätt som möjligt. Gruppen var helt överens om att någon borde sköta massmedia-kontakterna och man vädjade till Henrik Hult att åta sig detta. Anledningen till detta var naturligtvis hänsynen till barnen. Massmediabevakningen var redan intensiv och man väntade sig att den ytterligare skulle intensifieras på måndagen. Det ansågs från krisgruppens sida att det inte var rimligt – med hänsyn till den oro och osäkerhet som barnen kände – att journalister fritt skulle få gå runt på skolgården och i skollokaler för att få kontakt med enskilda elever.

Journalister från TV, radio och tidningar uppskattade denna ordning och i efterhand har flera massmediarepresentanter framfört positiva synpunkter på det sätt informationen genomfördes.

I en akut och speciell situation som denna ställs meddelarfriheten mot hänsynen till barnens bästa på ett avgörande sätt. Att Henrik Hult och krisgruppen lät barnens bästa ha företräde är enligt nämndens bedömning både försvarbart och rimligt.

Anders Davidsson har kommenterat remissvaret.

I beslut den 9 mars 2000 anförde *stf. JO Norell Söderblom* följande.

Bedömning

2000/01:JO1

I 2 kap. 1 § regeringsformen (RF) stadgas att varje medborgare gentemot det allmänna är tillförsäkrad yttrandefrihet, dvs. frihet att i tal, skrift eller bild eller på annat sätt meddela upplysningar samt uttrycka tankar, åsikter och känslor. Begränsning av yttrandefriheten får enligt 2 kap. 12 § RF ske genom lag. Någon sådan begränsning är dock inte aktuell i förevarande fall.

I 1 kap. 1 § tredje stycket tryckfrihetsförordningen (TF) behandlas den s.k. meddelarfriheten. Denna innebär att det står var och fritt att, med vissa här inte relevanta undantag, meddela uppgifter och underrättelser i vad ämne som helst för offentliggörande i tryckt skrift till författare eller annan som är att anse som upphovsman till framställning i skriften, till skriftens utgivare eller, om för skriften finns särskild redaktion, till denna eller till företag för yrkesmässig förmedling av nyheter eller andra meddelanden till periodiska skrifter. En reglering motsvarande den i tryckfrihetsförordningen finns för lämnande av uppgifter till radio och television i yttrandefrihetsgrundlagen (YGL). Genom lagen (1994:1219) om den europeiska konventionen angående skydd för den mänskliga rättigheterna och grundläggande friheterna har Europakonventionen blivit gällande som svensk lag. I konventionens artikel 10 punkt 1 anges att var och en har rätt till yttrandefrihet och att denna rätt innefattar åsiktsfrihet samt frihet att ta emot och sprida uppgifter och tankar utan offentliga myndigheters inblandning och territoriella gränser.

Det skydd för yttrande- och meddelarfriheten som regeringsformen och tryckfrihetsförordningen respektive yttrandefrihetsgrundlagen ger är ett skydd gentemot "det allmänna". Detta innefattar t.ex. kommunernas valda församlingar och förvaltningsorgan. Skyddet innebär att en myndighet inte får ingripa vare sig formellt eller informellt mot en tjänsteman hos myndigheten för att han eller hon använt sig av sin grundlagsskyddade rätt att yttra sig i massmedia eller på annat sätt gett uttryck för sin uppfattning.

Anders Davidsson har i sin anmälan gett uttryck för uppfattningen att Henrik Hults direktiv i fråga om kontakter med massmedia inneburit en kränkning av ovanstående rättigheter. Nämnden har å sin sida framhållit att den vidtagna åtgärden skett i syfte att underlätta för skolans personal och dess elever att hantera eventuella frågor från massmedia genom att de getts möjlighet att hänvisa till en talesman.

Det är självfallet inget som hindrar att man från en myndighets sida anger vissa kontaktpersoner som allmänhet och massmedia kan vända sig till vid behov. I ett fall som det förevarande är ett sådant förfarande också ofta att föredra då det bl.a. innebär att skolans anställda och elever lätt kan hänvisa till den angivna kontaktpersonen om de inte själva vill besvara frågor från media eller allmänheten. Skolans uppgift kan här i viss mån anses innefatta att skydda sina elever så att de i en svår situationen inte utsätts för mer påfrestningar än nödvändigt. Det kan i detta sammanhang också påpekas att en skollokal inte är en allmän plats där allmänheten fritt kan uppehålla sig. Representanter för massmedia har således inte rätt att mot skolledningens vilja vistas där. Mot bakgrund av det anförda har jag inte några invändningar

mot skolledningens åtgärd att Henrik Hult angavs som kontaktperson 2000/01:JO1 gentemot massmedia.

Det är emellertid av stor vikt att företrädare för myndigheten inte uttrycker sig på ett sådant sätt som kan uppfattas som ett försök att hindra sina anställda, eller som i detta fall sina elever, att utnyttja sina grundläggande fri- och rättigheter, t.ex. genom att tala med journalister. Angivande av en särskild kontaktperson fråntar inte heller journalister eller allmänheten i övrigt rätten att ta kontakt med andra befattningshavare hos myndigheten. Med hänsyn till det missförstånd som uppenbarligen uppkommit finns det skäl att ifrågasätta om Henrik Hult vid informationslämnandet i skolan varit tillräckligt tydlig i nämnda avseenden. Henrik Hult borde enligt min mening ha gjort klart för de berörda att angivandet av honom som särskild talesman inte hindrade andra att lämna uppgifter till massmedia om de så önskade.

Med det påpekande som jag gjort avslutas ärendet.

JO:s tillsynskompetens

2000/01:JO1

Anmälan mot biskopen i Stockholms stift. – Fråga om räckvidden av JO:s tillsynskompetens

(Dnr 4641-1999)

Anmälan

I en skrivelse som kom in till JO den 9 december 1999 anmälde Chris Magnusson Stockholms stift/Domkapitlet i Stockholm för handläggningen av ett överklagande avseende ett beslut om utlämnande av handlingar.

Utredning

Biskopen i Stockholms stift, Caroline Krook, kom den 27 december 1999 in med infortrat remissvar. – – –

JO Berggren anförde i beslut den 27 januari 2000 följande.

Bedömning

Svenska kyrkan är sedan årsskiftet 1999/2000 inte längre en del av det allmänna, dvs. de kyrkliga myndigheterna har upphört och har ersatts av nya organisationsformer. Detta innebär att Svenska kyrkans verksamhet före årsskiftet numera inte står under JO:s tillsyn. Jag kan därför inte vidare granska de anmälda i detta ärende berörda händelserna. Mot bakgrund härav avslutas ärendet.

Upplyningsvis vill jag tillägga att Svenska kyrkan nu står under JO:s tillsyn till den del dess verksamhet avser myndighetsutövning, se 2 § första stycket 3. lagen (1986:765) med instruktion för Riksdagens ombudsmän.

Lag (1986:765) med instruktion för Riksdagens ombudsmän;

2000/01:JO1
Bilaga 1

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

1. statliga och kommunala myndigheter,
2. tjänstemän och andra befattningshavare vid dessa myndigheter,
3. annan som innehar tjänst eller uppdrag, varmed följer myndighetsutövning, såvitt avser denna hans verksamhet,
4. tjänstemän och uppdragstagare i statliga affärsverk, när de för verkens räkning fullgör uppdrag i sådana aktiebolag där staten genom verken utövar ett bestämmande inflytande.

I fråga om befattningshavare vid försvarsmakten omfattar tillsynen dock endast befäl av lägst fänriks grad och dem som innehar motsvarande tjänsteställning.

Ombudsmännens tillsyn omfattar ej

1. riksdagens ledamöter,
2. riksdagsstyrelsen, riksdagens valprovsningsnämnd, riksdagens besvärnämnd eller kammarsekreteraren,
3. riksbanksfullmäktige samt ledamöter av direktionen i Riksbanken, utom såvitt avser deltagande i utövning av Riksbankens beslutanderätt enligt lagen (1992:1602) om valuta- och kreditreglering,
4. regeringen eller statsråd,
5. justitiekanslern samt
6. ledamöter av beslutande kommunala församlingar.

Ombudsmännen står ej under tillsyn av varandra. Med befattningshavare förstås i denna lag, om inte annat framgår av sammanhanget, person som står under ombudsmännens tillsyn.

3 § Ombudsmännen skall särskilt tillse att domstolar och förvaltningsmyndigheter i sin verksamhet iakttagit regeringsformens bud om saklighet

och opartiskhet och att medborgarnas grundläggande fri- och rättigheter ej träds för när i den offentliga verksamheten.

2000/01:JO1
Bilaga 1

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 avhjälpas. 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 provotid 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.

2000/01:JO1
Bilaga 1

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 tillstålla 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. 2000/01:JO1
Bilaga 1

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

2000/01:JO1
Bilaga 1

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. 2000/01:JO1
Bilaga 1

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

2000/01:JO1
Bilaga 2

Fastställd den 19 mars 1993 att gälla tills vidare; med ändringar t.o.m. den 30 juni 2000.

§ 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 klag- och initiativärenden samt lagstiftningsremisser biträds ombudsmännen av en kanslichef, byråchefer, avdelningsdirektörer,

områdesansvariga föredragande samt föredragande med tidsbegränsad anställning. För byråcheferna fastställer chefsjustitieombudsmannen sakområden. 2000/01:JO1
Bilaga 2

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.

2000/01:JO1
Bilaga 2

§ 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

2000/01:JO1
Bilaga 2

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 13.0–15.00, om inte annat bestämts i särskilt fall.

Ansvarsområde 12000/01:JO1
Bilaga 2

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 serverings-tillstånd.

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). 2000/01:JO1
Bilaga 2

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 invandrades 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

2000/01:JO1
Bilaga 3

Riksdagens ombudsmäns kansli

Kanslichefen Kjell Swanström

Byråchefen Sven Börjeson

Byråchefen Jörgen Buhre

Byråchefen Christer Sjöstedt

Byråchefen Albert Johnson

Byråchefen Carina Hedbom Blomkvist

Byråchefen Owe Hultin

Byråchefen Carl-Gustaf Tryblom

Byråchefen Timo Manninen (tjl. fr.o.m. 1 februari 2000)

Byråchefen Agneta Lundgren

Tf. byråchefen Erik Lindberg (fr.o.m. 1 februari 2000, vikariat; föredragande t.o.m. 31 januari 2000)

Enhetschefen, internationella frågor, Marianne von der Esch (fr.o.m. 1 oktober 1999; föredragande t.o.m. 30 september 1999)

Områdesansvariga föredraganden Lia von Sivers

Avdelningsdirektören Lars Kinnander

Avdelningsdirektören Rolf Andersson

Avdelningsdirektören Ylva Fryklund

Som föredragande med heltidstjänstgöring har vidare under 1999/2000 tjänstgjort: kammaråklagaren Gunnar Jonasson, hovrättsassessorn Helén Törnqvist, hovrättsassessorn Eva Melander, hovrättsassessorn Malou Lindblom (fr.o.m. 30 augusti 1999, vikariat; tjl. 10 %), hovrättsassessorn Hans Göran Åhgren, kammarrättsassessorn Karin Nilsson Edin, kammarrättsassessorn Dan Johansson, hovrättsassessorn Irja Hed (tjl.), kammarrättsassessorn Caroline Dyrefors Grufman (tjl. fr.o.m. 11 februari 2000), kammarrättsassessorn Minnaliisa Lundblad (vikariat), kammarrättsassessorn Stefan Axelsson (fr.o.m. 10 januari 2000, vikariat), hovrättsassessorn Anders Bergene (t.o.m. 14 september 1999), hovrättsassessorn Lars Vestergren (t.o.m. 31 augusti 1999), hovrättsassessorn Mari Heidenborg, hovrättsassessorn Nils-Erik Elfstadius, hovrättsassessorn Bertil Sundin (t.o.m. 31 augusti 1999), hovrättsassessorn Ulrika Åkerdahl, hovrättsassessorn Åsa Widmark (fr.o.m. 16 augusti 1999), hovrättsassessorn Rakel Granditsky Hökeberg (fr.o.m. 4 oktober 1999), hovrättsassessorn Christina Fleur (fr.o.m. 1 april 2000), hovrättsassessorn Marianne Trägårdh, kammarrättsassessorn Magnus Schultzberg, hovrättsassessorn Thomas Lindstam (tjl. 16 augusti–30 december 1999), hovrättsassessorn Anna-Lisa Stoican och kammarrättsassessorn Pär Hemmingsson.

SAKREGISTER
till
justitieombudsmännens ämbetsberättelser
1999/2000–2000/2001

2000/01:JO1
Bilaga 4

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.

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 avkrävt 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

2000/01:JO1
Bilaga 4

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 (diariefört) allmänna handlingar i ärenden om färdtjänst. Fråga om registreringsskyldighet föreligger 00/01:560

Anmälan

- kritik mot en länsstyrelse för att styrelsen vidtagit åtgärder med anledning av en anonym anmälan i ett körkortsärende 99/00:218

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

Arbetsmarknad

2000/01:JO1

Bilaga 4

- 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 kommunikeringsskyldighet 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

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 stencilar 00/01:456

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

Beslut

- fråga om förvaltningsdomstols skyldighet att fatta ett formellt beslut med anledning av en begäran att få utskrift 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

2000/01:JO1
Bilaga 4

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

Brevkontroll

- kritik mot rättspsykiatrisk enhet för genomförandet av ytliga kroppsbesiktningar och kontroll av brevfräsändelser. 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

Bygglov

- kritik mot byggnadsnämnd i fråga om kommunikering 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 kommunikering 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

2000/01:JO1

Bilaga 4

Delgivning

- med fåmansbolag under semestertid 99/00164:
- 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

Demonstration

- kritik mot en polismyndighet för vissa ingripanden i samband med en allmän sammankomst 00/01:75

Diarieföring

- kommunala nämnder har inte registrerat (diariefört) allmänna handlingar i ärenden om färdtjänst. Fråga om registreringskyldighet föreligger 00/01:560

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

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

2000/01:JO1

Bilaga 4

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 brev försändelser. Även kritik för underlåtenhet att dokumentera dessa tvångsåtgärder i patientjournalen 00/01:346

Domare

- disciplinansvar för en rådmän 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 rådmän vägrade att hålla häktningsförhandling med hänvisning till att åklagaren inte hade tillhandahållit rätten något skriftligt utredningsmaterial 00/01:55

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

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 2000/01:JO1
Bilaga 4
- 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 utelämnande 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 själv rättelse med stöd av 32 § förvaltningsprocesslagen (1971:291) 99/00:204
- en tingsrätts handläggning av ett mål om omgämesrätt 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 rådmän 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

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 2000/01:JO1
- försäkringskassas långsamma handläggning av omprövningsärende 00/01:409 Bilaga 4
- 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

Folkbokföring

- underlåtenhet att kommunicera inhämtade uppgifter 00/01:283

Fordonskontroll

- fråga om skyldighet för Aktiebolaget Svensk Bilprovning att vid kontrollbesiktningförrättningar 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

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

Färdtjänst

- kommunala nämnder har inte registrerat (diariefört) allmänna handlingar i ärenden om färdtjänst. Fråga om registreringskyldighet 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 före-

skriven form av beslut. Serviceskyldighet med avseende på ansökningar om sådant tillstånd 00/01:484

2000/01:JO1
Bilaga 4

Förhör

- kritik mot en polismyndighet för att förhørsledare 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 §
- 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 pekade 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 förhørsledare 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 klagörende 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 rådmän 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 brottutredningar 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 butiks-snatterier 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 polis-anmälan 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

2000/01:JO1
Bilaga 4

- 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

2000/01:JO1
Bilaga 4

Företredning

- 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 återopande 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 2000/01:JO1
Bilaga 4
- 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

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 utelämnande utan att något offentligt biträde förordnats 99/00:180
- på JO:s initiativ upptagen fråga om förutsättning förelegat att vidta själv rättelse 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

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 postdistribueringsystem (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 brevfräsändelser. 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

2000/01:JO1
Bilaga 4

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

Häktning

2000/01:JO1

Bilaga 4

- 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 rådmän 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

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 klagorende 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 innehåll 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

Kommunallagen

2000/01:JO1

- 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

Bilaga 4

Kommunicering

- handläggningen av en ansökan om förlängning av etableringstillstånd för sjukgymnast 99/00:289
- kritik mot byggnadsnämnd i fråga om kommunikering 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

Kriminalvård*Beräkning av strafftid*

- handläggningen av ett ärende om beräkning av strafftid 99/00:152

Frigång

- kritik mot en kriminalvårdsmyndighet för ett beslut om frigång 99/00:160

Husrannsakan

- personal vid ett häkte har låtit en polisman undersöka en häktads egendom, som förvarades i ett låst värdeskåp 99/00:148

Urinprovstagnning

- uttalanden om tillvägagångssättet vid visitation och urinprovstagnning 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

Kroppsbesiktning

2000/01:JO1

- kritik mot rättspsykiatrisk enhet för genomförandet av ytliga kroppsbesiktningar och kontroll av brevförändelser. Även kritik för underlåtenhet att dokumentera dessa tvångsåtgärder i patientjournalen 00/01:346

Bilaga 4

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

Lantmäteriet

- olämpligheten av att en myndighet i beslutsliknande former tolkar ("förtydligar") egna beslut 00/01:490

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 försummelse i tjänsten 00/01:197
- kritik mot en polismyndighet för långsam handläggning av ärenden vid dess internutredningsenhet 00/01:173

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 2000/01:JO1 Bilaga 4
- 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

Miljöskydd

- kritik mot en miljönämnd för passivitet och otydlighet i ett ärende rörande tillsyn av ett sågverk 99/00:341
- miljö- och hälsoskydds nämnds 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 täktillstånd 00/01:422

Motivering av beslut

- möjligheten för en polismyndighet att lägga ned en förundersökning med motiveringen ”brott kan ej styrkas” 00/01:62

Myndighetsutövning

- fråga huruvida en länsstyrelse överlämnat förvaltningsuppgifter som innefattar myndighetsutövning till en jägarorganisation 00/01:269
- fråga om myndighetsutövning och därmed kommuniseringskyldighet förelegat hos Arbetsmarknadsstyrelsen i ett ärende rörande åtalsanmälan 00/01:237
- vid Aktiebolaget Svensk Bilprovning förrättningar för kontrollbesiktning saknas viss service – upplysningar om alternativ fullgörande – vilken inte enligt föreskrifter om innehållet i beslut (föreläggande) behöver lämnas 00/01:476

Namnuppgift

- offentliggörande av namnuppgifter i kungörelsedelgivning rörande mål om bistånd enligt 6 g § socialtjänstlagen 99/00:191

Naturvårdslagen

- miljö- och hälsoskydds nämnds skyldigheter som tillsynsmyndighet när kommunen ansetts ansvarig för nedskräpning i naturen 99/00:345

Objektivitetsprincipen

2000/01:JO1

Bilaga 4

- 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 pekade 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 utelämnande 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

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

2000/01:JO1
Bilaga 4

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

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

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 förhørsledare 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 samman-

- hängande frågor om användande av tvångsmedel (i fallet s.k. personell husrannsakan i samband med en gisslansituation) 99/00:114
- 2000/01:JO1
Bilaga 4
- 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 oregerade 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 butiks-snattefier 00/01:137

2000/01:JO1
Bilaga 4

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

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 skador 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 brevfrändelser. 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 här för 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

Regeringsrätten

2000/01:JO1

- fråga om handläggning i kammarrätt och Regeringsrätten av en begäran att få utskrifter av vittnesförhör 99/00:201

Bilaga 4

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 butiks-snatterier 00/01:137

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

2000/01:JO1

- uttalanden om vilka rutiner som bör tillämpas när det gäller handläggningen av yttranden enligt 22 § lagen (1991:1129) om rättspsykiatrisk vård 99/00:74

Bilaga 4

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 anlitan 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

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

2000/01:JO1
Bilaga 4

- fråga om skyldighet för Aktiebolaget Svensk Bilprovning att vid kontrollbesiktningförrättningar 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 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

Skattemyndighet

- beslut om förlängt sekretesskydd skickat till fel person 99/00:229
- förfalskande av annan tjänstemans signatur 99/00:229

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 postdistribueringsystem (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

Socialförsäkring2000/01:JO1
Bilaga 4

- 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
- kommunikering 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
- kommunikering i ett ärende om bostadsbidrag 00/01:391
- utformningen av en kommunikeringsskrivelse 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

Socialtjänsten2000/01:JO1
Bilaga 4**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 anlåtande 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

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 skol-
elevers fullgörande av skolplikt 00/01:466

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

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 2000/01:JO1
99/00:235 Bilaga 4

- 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 självständigt 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 psykologenheter för genomförande av ett s.k. begåvningsstest 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 självständigt 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. samarbetsamtal 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 förtydligt 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

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

2000/01:JO1
Bilaga 4

- 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

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

Telefon

- inspelning av telefonsamtal till kronofogdemyndighets växel 99/00:168

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 överträdelse av villkor i täkttillstånd 00/01:422

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? 2000/01:JO1
Även fråga om formuleringen av ett sådant krav 00/01:245 Bilaga 4

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

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

Unga lagöverträdare

- kritik mot en polismyndighet för att förhållsledare 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

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 2000/01:JO1
00/01:452 Bilaga 4

- 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

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

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 psykologienhet för genomförande av ett s.k. begåvningsstest av ett barn utan att ha inhämtat tillstånd därtill från båda vårdnadshavarna 00/01:472

Vårdnads mål

- polisbefäls instruktioner till underlydande polismän i samband med ett ingripande föranlett av en vårdnadsvist; även fråga om polismännens uppträdande på platsen för ingripandet 99/00:135
- om en vårdnadsutredning blir fördröjd måste utredaren självmant underätta tingsrätten om detta 99/00:280
- fråga om socialnämnds möjlighet att ändra ett beslut enligt 37 § SoL om att efterge den enskildes ersättningskyldighet 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. samarbetsamtal 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

2000/01:JO1
Bilaga 4

Yttrandefrihet

- fråga huruvida polischef kränkt en underställd tjänstemans grundlagskyddade 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

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 polis-anmälan 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

2000/01:JO1
Bilaga 4

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

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 förmynderskapslagsstiftningen 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 förvaltarekapsärende 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

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 2000/01:JO1
- kronofogdemyndighets dröjsmål med att översända ett överklagande till domstol 00/01:229 Bilaga 4
- 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

The Swedish Parliamentary Ombudsmen

2000/01:JO1
Bilaga 5

Report for the period 1 July 1999 to 30 June 2000

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 (as from December 1, 1999). During a vacancy, Deputy Ombudsman Leif Ekberg has worked as acting ombudsman between August 23 and November 30, 1999. Moreover, Mr. Ekberg and Deputy Ombudsman Gunnel Norell Söderblom 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. A number of cases in this area have been handled and decided by Mrs. Norell Söderblom. Mr. Berggren and Mr. Ekberg, finally, have 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, 4 739 new cases were registered with the Ombudsmen; 4 626 of them were complaints and other cases received (a decrease by 165 compared to the number of cases received during the previous year) and 113 were cases initiated by the Ombudsmen themselves on the basis of observations made during inspections, of newspaper reports or on other grounds.

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 1999–30 June 2000

2000/01:JO1
Bilaga 5

Activity concerned	Closed without final criticism	Admonitions or other criticism	Prosecutions or disciplinary proceedings	Referred to other agencies or state organs	Proposal to Parliament or to the Government	Total
Courts	3	7	–	–	–	10
Public prosecutors	2	12	–	–	–	14
Police authorities	4	25	1	4	1	35
Armed forces	1	–	–	–	–	1
Prison administration	2	8	–	–	–	10
Social welfare	3	4	–	–	–	7
Medical care	–	1	1	–	–	2
Social insurance	2	9	–	–	1	12
Labour market	–	1	–	–	–	1
Execution of judgements	–	1	–	–	–	1
Education, culture	–	6	–	–	–	6
Taxation, customs	1	1	–	–	–	2
Environmental management, public health, protection of animals	1	7	–	–	–	8
Planning	1	4	–	–	–	5
Communications	–	5	–	–	–	5
Chief guardians	–	5	–	–	–	5
Access to official documents, Freedom of the press	2	7	–	–	–	9
Total	22	103	2	4	2	133

Schedule of complaint cases concluded during the period 1 July 1999–30 June 2000 2000/01:JO1
Bilaga 5

Activity concerned	Dismissed without investigation	Referred to other agencies or state organs	No criticism after investigation	Admonitions or other criticism	Prosecutions or disciplinary proceedings	Preliminary investigation; no prosecution	Total
Courts of law	145	–	181	15	1	–	342
Administrative courts	40	–	54	2	–	–	96
Public prosecutors	72	10	125	14	–	–	221
Police authorities	164	21	229	51	–	2	467
Armed forces	18	–	4	2	–	–	24
Prison administration	323	–	185	42	–	–	550
Social welfare	204	20	368	84	–	–	676
Medical care	94	9	108	25	–	–	236
Social insurance	141	–	83	76	–	–	300
Labour market etc.	46	22	56	25	–	–	149
Planning	41	–	37	24	–	–	102
Execution of judgements	99	–	50	13	–	–	162
Local government	53	1	28	8	–	–	90
Communications	96	–	41	13	–	–	150
Taxation, customs	101	1	51	45	–	–	198
Education, culture	76	8	86	25	–	–	195
State Church	9	–	1	3	–	–	13
Chief guardians	22	–	11	7	–	–	40
Agriculture, environmental management, Public health, protection of animals	44	–	43	19	–	–	106
Immigration	40	–	23	6	–	–	69
Other cases at County administrative boards, control of lotteries e.a.	12	–	9	–	–	–	21
Employment of civil servants etc.	53	–	25	5	–	–	83
Access to official documents, Freedom of the press	91	1	119	96	1	–	308
Administration of parliamentary and foreign affairs; General elections	23	–	8	–	–	–	31
Miscellaneous	35	–	28	6	–	–	69
Complaints outside jurisdiction, complaints of obscure meaning	100	–	–	–	–	–	100
Total	2 142	93	1 953	606	2	2	4 798

Criticism of a police force for delays in dealing with cases referred to its internal investigations unit

2000/01:JO1
Bilaga 5

(Reg. no. 296-1999)

Background

During the inspection of the Internal Investigations Unit (IIU) of the Police Authority in Skåne in southern Sweden on December 1 and 2 1998, scrutiny was made of the 30 oldest unresolved cases and of all the cases submitted during 1998. At the time of the inspection the IIU had a staff of five detective superintendents, two of them temporary appointments. Prior to September 1 1998, the group consisted of two superintendents. The head of the unit was Superintendent Boris Brundin.

During the inspection it transpired that a large number of cases had been pending for some considerable time without any measures being taken. For example, several of the 30 oldest cases had been open for almost or, at times, just over two years without any apparent action having been taken. When, in the course of the inspection, some of the outstanding cases were examined, it was discovered that no little time had elapsed since the prosecutor involved had already decided that they should be closed. In addition it was found that a large number of the cases from 1998 had been left since January or February of that year without any investigation having been made.

The Chief Parliamentary Ombudsman, Mr. Eklundh, decided that the way in which these cases had been dealt with should be the subject of a separate investigation.

The enquiry

The Police Authority was requested to supply information and a statement about

- the reason why a large number of cases had been left for a long time without any action being taken,
- what routines the Police Authority (IIU) had for keeping track of and monitoring cases that had not yet been resolved,
- what measures the Police Authority had taken or was going to take to get to grips with the long delays.

The following written response was received from the Police Authority (Chief Commissioner Hans Wranghult).

The causes of delays in dealing with cases

The number of complaints made against police personnel concerning criminal acts committed in the execution of their duties amounted during the period 1994–1996 to 350 cases a year on average. During 1997 a marked increase occurred and a total of 504 complaints were submitted. The backlog of cases carried forward on January 1 1997 totalled 200. Because of the increase in the number of complaints, this backlog increased by 98 during the same year so that by the end of the year it had risen to 298. For this reason,

and in view of the fact that one of the superintendents had been on sick leave for a considerable length of time, the Chief Commissioner decided to declare two posts as superintendent vacant and these were advertised on February 19 1998. Recruitment to these posts coincided with reorganisation of the Police Authority. This involved the recruitment of a very large number of senior officers and the process is only now coming to an end. Not until September 1998 were the newly appointed superintendents able to take up their duties in the Internal Investigations Unit. More investigators were recruited than specified when the vacancies were advertised. This means that three superintendents were appointed. At that time the backlog of cases was 400.

2000/01:JO1
Bilaga 5

Assessment

One reason for the lack of action in a very large number of cases seems to have been that the results of the monitoring system had not been followed up adequately and that priorities were not always established. This was true in particular for cases from 1995 and 1996. In several of these cases, all that was needed was a brief consultation with the Prosecution Agency. It can also be established that, because of the increase in quantity, long-term illness, and the Police Authority's dilatory recruitment system, the balance of cases became too large and this prolonged the time taken to process them. During the spring of 1998 in particular the staffing situation was precarious.

The measures taken by the Police Authority to come to grips with the delays

Routines for keeping track of cases and monitoring them

The monitoring function in the computerised filing system (Rational Complaints Routine) has now been modified to identify cases that are more than six months old instead of eighteen months as previously. The results are followed up every month by the head of the Internal Investigations Unit. The investigating officer or the prosecutor is contacted in order to verify the status of each individual case.

A result analysis which specifies the number of cases received, accounted for, the backlog remaining, throughput time, prosecutions and judgments is submitted to the Chief Commissioner every month.

New regulations have been established to clarify the division of responsibility and to enforce certain monitoring routines.

Organisation and management

The management of the unit has been improved by the assignment in November 1998 of this responsibility to a Chief Superintendent. A new section head was also appointed with effect from February 1 1999. The unit consists of an additional four superintendents and a sergeant. An additional sergeant has been posted to the unit until the summer of 1999.

Today every complaint received is evaluated immediately and assigned directly to one of the officers. Old cases have been allocated to a special clearance group.

Plans to dispose of the backlog

A plan of action has been worked out in the unit. The backlog of cases is to be reduced considerably. This is scheduled to take place before May 31 1999. Action will be taken immediately on new cases to which the prosecutors have decided to give priority, and within two months otherwise.

Another objective is to reduce the number of complaints received by circulating information about the prevention of this kind of crimes and continued training in ethics. 2000/01:JO1
Bilaga 5

Three superintendents have been assigned to work primarily to clear the backlog of cases. Two superintendents are dealing with new cases. Civilian employees have been given new duties. These involve, for instance, procuring additional documents relating to the complaints. While the backlog of cases is being disposed of, therefore, the civilian staff will be augmented with one new post.

Contact with the prosecution agency

Meetings have been taking place between the Chief Commissioner and the Chief District Prosecutor for many years. The work of the Internal Investigations Unit is constantly being discussed. The Chief District Prosecutor, the Assistant Chief District Prosecutor and the Internal Investigations Unit also meet at regular intervals. Direct contact with the Prosecution Agency concerning individual cases takes place to an increasing extent.

Assessment of the measures taken by the Police Authority

The Police Authority is now able to keep track of all cases and monitor them effectively. Personnel resources are adequate in terms of numbers and training. Working methods have been modified and improvements made to the quality with which individual cases are dealt with. On March 22 1999 the backlog of cases was 293, of which 55 had been submitted to the Prosecution Agency for a decision. It is estimated that the backlog will have been reduced to an acceptable level before the summer of 1999.

In October 1999 new statistical information was requested from the IIU. This showed that on October 28 1999 there were 299 cases being dealt with, of which five dated from 1997, 69 from 1998 and the remaining 255 from 1999. At the same time, Chief Superintendent Lars-Folke Piledahl supplied the following information.

Monitoring the balance of cases in the Internal Investigations Unit

At the end of 1998 the backlog of cases was 350. In April this backlog had been reduced to 300 despite the large numbers of new cases submitted. Subsequently the number of new cases increased to a level which indicated that the figure would reach 600 by the end of the year. When informed of these circumstances, the Chief Commissioner decided to reinforce the Internal Investigations Unit as soon as possible. On September 1, two new superintendents were assigned to the unit, and yet another on November 1. This means that the unit now consists of seven superintendents and two sergeants.

The number of cases submitted up until October 28 1999 amounted to 482. During the year the unit has accounted for 524 cases. The total backlog has been reduced during the year from 350 to 300 cases.

It is forecast that by December 31 1999 600 cases will have been submitted, 700 cases accounted for and the total backlog will then be 250 cases.

As a result of the efforts devoted to disposing of the backlog of cases, during the first six months of 1999 charges were brought in 8 instances and

summary conviction was issued in one. Two of the charges led to a verdict of not guilty, and two cases have not yet been heard. Two officers have resigned after the process leading to their dismissal had been set in motion. One other officer risks facing dismissal.

2000/01:JO1
Bilaga 5

In his adjudication of February 5 1999, *the Chief Parliamentary Ombudsman, Mr Eklundh*, included the following observations.

Adjudication

The duties of the police include, among other things, supervising the public order and security, preventing disturbances of public order and security and intervening when these have taken place, and also carrying out surveillance and investigations concerning crimes subject to public prosecution (Art. 2, The Police Act [1984:387]). To enable police officers to discharge their duties, they have been granted extensive powers that include, for instance, the right in certain defined respects to limit an individual's constitutional freedoms and rights. These powers also include authorisation, in certain circumstances, to use force in the execution of their duties (cf. Art. 10 of the Police Act). Police officers can be described in principle as having a monopoly of the right to exercise the coercive powers against individuals invested in the state.

Seen from this point of view, it is obviously of extreme importance that an effective and reliable system exists to monitor and ensure that police officers use their powers in ways that meet the requirements of legality, justice and impartiality. A system of supervision and sanctions is essential if the general public is to be able to feel any confidence in the workings of the police authorities.

In a system of the kind described here, an important role is played by the regulations determining how complaints against police officers are to be dealt with. Since January 1 1999 the provisions concerning the treatment of complaints against police officers can be found in Chapter 5 of the Police Ordinance (1998:1558). Previously the corresponding regulations formed part of Chapter 6 of the Police Ordinance (1984:730).

If a complaint is made to the police alleging that a police officer has committed some crime related to the execution of her or his duties or has in some other way acted incorrectly in exercising her or his powers, this complaint is to be submitted without delay to a prosecutor for a decision on whether a preliminary investigation is to be initiated or not (5.1.1) This also applies if an individual has sustained injury either through the action of a police officer in the execution of her or his duties or while being detained by the police and the injury is a serious one (5.1.3). Certain exceptions to the requirement that complaints be submitted to a prosecutor can be found in 5.1.2. Chapter 6 contains regulations on how complaints about crimes committed by police officers that are not related to the execution of their duties are to be dealt with. In addition, the National Police Board has issued directives and general advice on dealing with complaints against police officers and others (FAP 403-2).

The general provisions of the Procedural Code concerning preliminary investigations naturally also apply when a police officer is involved. In this context, I would like to draw particular attention to the stipulation that a preliminary investigation is to be conducted as expeditiously as the circumstances permit (Procedural Code 23.4.2). It is vital, if public confidence in the community's supervision of police activities is to be sustained, that this stipulation is complied with faithfully by the investigating agency.

2000/01:JO1
Bilaga 5

A fundamental principle in the process of investigating a crime alleged to have been committed by a police officer is that a prosecutor should assume responsibility from the outset. It can be added that according to Art. 17 of the Ordinance on Prosecutors (1996:205) only certain prosecutors with special qualifications are allowed to deal with cases concerning crimes that employees within the police force are suspected of committing in the course of their duties. The prosecutor is assisted by police officers who carry out the day-to-day work of investigation. Often, these police officers serve in a special internal investigations unit which is autonomous in its relationship to the other activities of the police authority. There are special provisions in the Police Ordinance (5.3) concerning those empowered to question police officers.

If the regulations referred to here are to fulfil their purpose, it is obviously necessary for the prosecution agencies and the police authorities concerned to be organised so that investigations can function effectively and appropriately in every respect. Particular weight should be attached here to the fundamental principle applying to the investigation of any crime, which is that this must never be conducted in ways that give grounds for questioning the impartiality of the investigating agency.

In my inspection of the IIU, I was able to establish that its performance did not meet the demands that must be made of it. As has been pointed out already, at the date of the inspection a large number of cases had been left for considerable periods of time, sometimes for more than two years, without any apparent action having been taken. In addition, obvious flaws in the unit's monitoring routines could be observed. In my opinion there are good grounds for taking a very serious view of the shortcomings that came to light.

In the response submitted by the Police Authority, the length of time taken to deal with cases is explained by reference to an increase in the number of complaints submitted in recent years, inadequate follow-up of case-monitoring routines and failure to classify all the cases in terms of priority. In addition, the authority has cited the long period of illness of one of the superintendents responsible for investigations and a dilatory recruitment process.

I am aware that the IIU was working under a great deal of pressure. This notwithstanding, delays in dealing with cases as long as those found here are totally unacceptable. Some of the circumstances referred to by the Police Authority to explain the shortcomings cannot in themselves give grounds for criticism of any individual officer. However, Boris Brundin, as head of the IIU, had overall responsibility for its performance and it was therefore his responsibility to ensure that cases were dealt with considerably more

efficiently than was the case. His duties included, for instance, making sure that effectual monitoring routines were in place in the unit and that cases were effectively classified according to priority. His management of the unit cannot therefore escape criticism.

2000/01:JO1
Bilaga 5

The ultimate responsibility for the activities of a police authority lies with its Chief Commissioner, in this case with Hans Wranghult. According to Art. 6 of the Ordinance on Government Agencies and Institutions (1995:1322), the heads of these agencies are responsible for their activities, and 7.1 stipulates that the head of an agency is to ensure that these activities are conducted effectively and according to statute. Chapter 1.7 of the current Police Ordinance makes it clear that these regulations also apply to police authorities. A regulation with the same import was also to be found in the previous Police Ordinance (1984:730). Nor, therefore, can Hans Wranghult escape criticism arising from the shortcomings in the way in which the IIU dealt with its cases.

As the response of the Police Authority reveals, during recent years it has adopted a number of concrete measures to cope with delays in dealing with cases. These measures have taken the form of modifications in the tracking and monitoring routines and organisational changes in some respects. For instance, there has been a major increase in the number of posts within the IIU. The unit now consists of seven superintendents and two sergeants.

It is with some satisfaction that I observe that the Police Authority has taken cogent action to guarantee that in the future the IIU will function effectively and lawfully. In order to follow up this case, I am requesting the submission of statistical information about the unit's performance during 1999.

My observations in this case are such that I find it necessary to draw the attention of the Ministry of Justice and the Riksdag's Committee on Justice to the circumstances by submitting a copy of this adjudication to each of them.

The question of the legality of participation by the Defence Authorities in police operations

2000/01:JO1
Bilaga 5

(Reg. no. 4110-1998)

On Sunday September 27 1998, two individuals staged a robbery at a military unit in Strängnäs. In the course of the robbery a number of AK5 automatic rifles were stolen. The search for the suspected perpetrators soon came to focus on the Nature Reserve at Nacka, just outside Stockholm. The area concerned had been searched in vain by police officers on the ground. In addition a police helicopter equipped with infra-red cameras had been used without success. After a request from the Police Authority in the County of Stockholm, the Defence Authorities – the Supreme Commander – decided that a military helicopter could be used to assist the police in their investigations. During the evening and night of October 2–3 1998, a military helicopter and its crew participated in the search for the thieves who had stolen the firearms.

An anonymous complaint that was received by the Parliamentary Ombudsman on October 19 1998 raised the question of the legality of military personnel and equipment being used in the search for the suspected thieves. The complainants, who claimed to be employees of the Defence Authorities and the Police Authority in the County of Stockholm, maintained that in participating the Defence Authorities had become improperly involved in a police operation concerning civilians that only police authorities are entitled to undertake. The complainants also drew attention to certain hazards that they considered this operation had given rise to.

On October 26 1998 *the Parliamentary Ombudsman, Mr Pennlöv*, decided to initiate an enquiry into the matter.

The Defence Authorities and the National Police Board submitted responses to the complaint.

In his adjudication dated September 8 1999, *the Parliamentary Ombudsman, Mr Pennlöv*, included the following comments.

The use of military personnel and equipment in police activities constitutes an exception and must be limited strictly to situations where the regulations in force permit such assistance and it is on principle extremely important that a distinct line of demarcation is maintained between military actions and the normal police activities (cf. *The Parliamentary Ombudsman's Report 1991/92* p. 197 f.).

During recent years the Riksdag and the Government have made statements advocating increased support from the Defence authorities to civilian society. In this context, however, it has been pointed out that military resources are not to be used in ways which could be considered to conflict with the fundamental principle that the Defence authorities must not become involved in measures that comprise the use of force or coercion against individual civilians (cf. Government Bill 1995/96:12 p. 48–51 and FöU 1995/96:1 p. 21). The response submitted by the National Police Board contains a detailed account of the statements made by the Riksdag and the Government on this issue.

The Defence Authorities have described the regulations that govern and limit their participation in tasks other than those traditionally belonging to the field of military action. The provisions that are of primary importance in this case are Articles 2 and 5 of the Ordinance on Military Involvement in Civilian Activities (1986:1111). Art. 2 states that the Defence authorities may place personnel and transport facilities at the disposal of the police force, for instance, if there is a pressing need of transport. According to Art. 5, the Defence authorities are also permitted to undertake and provide transport services and other work and services if such activities can be arranged as part of the training programmes organised for defence personnel or are of benefit to the state or other public interests.

2000/01:JO1
Bilaga 5

The enquiry has shown that the task entrusted to the Defence authorities and which it carried out in the case in question was to conduct a detailed search of the area with the help of light intensification equipment and heat sensitive cameras. If and when any observation indicated the possible presence of the thieves, the crew of the military helicopter were to inform the police of their position and then terminate their participation. The involvement consisted therefore not only of assisting the police with the transport of personnel and equipment but the military helicopter did in fact, albeit to a limited extent, play an active role in the course of a police operation.

In view of the fact that this was not merely a question of simple transport, to what extent it was based in law has to be assessed in the light of the regulations in Art. 5 of the Ordinance on Military Involvement in Civilian Activities. The Defence Authorities have stated that the support requested by the police could, in view of the circumstances, be considered to benefit the public interest and that the reconnaissance activities were not considered to involve the use of force or coercion against civilians. As the Defence Authorities have pointed out, determining what is of benefit to the public interest or what constitutes the use of force or coercion against civilians is no simple matter. What has come to light in this case does not in my opinion provide sufficient grounds for criticism of the Defence Authorities. In making this assessment I have taken into account, for instance, the lack of clarity to be found in the regulations concerned. The statements made by the Riksdag and the Government on repeated occasions have not, in fact, led to any clarification of the regulations in the Ordinance on Military Involvement in Civilian Activities. I have also borne in mind the necessity, in view of the circumstances, of a rapid response to the police request for assistance.

When one authority requests the assistance of another in the exercise of its duties, obviously the main responsibility for ensuring that the request is dealt with in the appropriate manner lies with the latter. The agency making the request, however, also has responsibilities in this respect, and these include refraining from making such a request if the participation of the other authority is in direct breach of the statutes or inappropriate.

On May 10 1999, the National Police Board wrote to the Government requesting that the Ordinance on Military Involvement in Civilian Activities be modified in order to give the police greater scope in the use of Defence Authority helicopters. In this request it is stated, among other things, that

Defence Authority resources will not be used for aspects of police actions in which there is a risk that the police or the means of transport used by the police could be exposed to the use of any form of violence. I share this point of view. In view of the report that the suspected thieves allegedly had access to a considerable number of military firearms with ammunition, I consider that questions can be raised as to whether it was appropriate in this case for the police to request assistance from the Defence Authorities. If the military helicopter had come under fire, there could well have been fatal consequences in a number of respects. I am presuming that the required appraisal of the risks took place. From this point of view as well, I can find no grounds for expressing criticism.

2000/01:JO1
Bilaga 5

The question of whether the superintendent of a residential treatment centre for substance abusers had the right to confiscate a cashpoint card and an ID card from one of the residents

2000/01:JO1
Bilaga 5

(Reg. no. 1138-1999)

A.G., who had been committed for treatment according to the stipulations of the Care of Abusers (Special Provisions) Act (1988:870), submitted a complaint to the Parliamentary Ombudsman about the confiscation of his cashpoint card and ID card by Owe Lundmark, the superintendent of the treatment centre at Hornö.

The complaint was forwarded to the National Board of Institutional Care for enquiry and a statement. In its response, signed by the Director General, Sture Korpi, and drawn up by its Senior Legal Officer, Sören Öman, the National Board made the following points. (The response also contains a reply concerning case 1323-1999, which dealt with a complaint submitted by T.J. to the Parliamentary Ombudsman on a similar issue).

The enquiry

A.G. has been committed in accordance with the Care of Abusers (Special Provisions) Act to the residential treatment centre at Hornö on a number of occasions during the last three years.

On May 20 1997 he was admitted to the centre for the first time. After a short period, however, he was transferred to the treatment centre at Frosö, as he was considered far too unruly to be able to stay at the centre in Hornö.

On August 5 1998 he was admitted to the centre at Hornö for the second time. On October 12 of the same year, a transfer was arranged, as laid down in Art. 27 of the Care of Abusers (Special Provisions) Act, to the centre at Jälla, and on November 12 1998 he was discharged from the centre at Hornö.

On December 14 1998 he was again admitted to the centre at Hornö according to the provisions of Art. 13 of the Care of Abusers (Special Provisions) Act. The emergency committal was discontinued, however, on December 17.

A mere two weeks later, on December 31 1998, he was admitted for the fourth time to the treatment centre at Hornö. On February 3 he was transferred to the centre at Jälla in accordance with Art. 27 of the Care of Abusers (Special Provisions) Act, but returned the following day to the Hornö centre. On March 1 1999 he absconded, but he came back to the centre on the same day and gave a urine sample which, when analysed, turned out to show traces of amphetamine. He is still currently (April 22 1999) undergoing residential treatment at the Hornö centre.

From December 31 1998 and subsequently, A.G.'s cashpoint card and ID-card have been confiscated in accordance with Art. 31 of the Care of Abusers (Special Provisions) Act each time he has been admitted to the treatment centre at Hornö. The cashpoint card and the ID card were returned to him on the two occasions when he left Hornö to be placed in the treatment centre at Jälla as laid down in Art. 27 of the Care of Abusers (Special Provisions) Act.

The superintendent's assessment

On every occasion when A.G.'s cashpoint card and ID card have been confiscated it has been the judgement of the superintendent that his

possession of these documents would be detrimental to the treatment programme and the maintenance of good order within the centre as laid down in Art. 31 of the Care of Abusers (Special Provisions) Act. There is documentary evidence of A.G.'s destructive and impulsive behaviour. During one of the periods of placement at the treatment centre at Jälla, when the cashpoint card and ID card had been returned to him, he absconded almost immediately and reverted to his addiction. If those committed to the treatment centre at Hornö were allowed to retain possession of items that can easily be used to acquire cash, which can in its turn be used to abscond or to buy classified substances, this would, to begin with, encourage impulsive actions such as absconding and lapsing into addiction, which is injurious to the treatment programme and the maintenance of good order within the treatment centre. Secondly, it could also result in trade and bartering that would be detrimental to good order.

2000/01:JO1
Bilaga 5

Opinion

The superintendent's confiscation of the cashpoint card and the ID card was based on Art. 31 of the Care of Abusers (Special Provisions) Act and his assessment that A.G.'s, and later T.J.'s, possession of these items could be detrimental to the treatment programme and the maintenance of good order within the centre. In the opinion of the National Board of Institutional Care, Art. 31 of the Care of Abusers (Special Provisions) Act provides a basis for confiscating cash, except for small amounts, and items that make it easy to acquire cash or objects that are particularly useful in connection with absconding. It is therefore the view of that National Board that there is no reason for considering the superintendent to have lacked justification for his confiscation of the objects.

A.G. was given the opportunity to comment on this response.

In an adjudication issued on April 7 2000 *the Parliamentary Ombudsman, Ms. André*, included the following observations.

Those who are committed for treatment by virtue of the stipulations contained in the Care of Abusers (Special Provisions) Act are not for this reason deprived of the right to dispose of their own property. This right may, however, be restricted for reasons of the order in the treatment centre and so that the treatment can be completed. According to Art. 31 of the Care of Abusers (Special Provisions) Act, inmates of a treatment centre may not possess alcoholic beverages, narcotic substances, liquid solvents, substance of the kind referred to in the Act Prohibiting Certain Doping Substances (1991:1969) or objects of the kind covered by the Act Prohibiting Certain Substances Injurious to Health (1999:42), hypodermic needles, syringes or other objects particularly intended for the abuse or contact with narcotics in some other way. The same regulations stipulate that an inmate may not possess anything else that can be detrimental to the treatment programme or the good order of the centre. If such property is discovered it may be confiscated. Art. 32 of the Care of Abusers (Special Provisions) Act provides for physical examination or body searches in order to establish that inmates are not in possession of items forbidden to them while residing at the treatment centre.

The regulations in Articles 31 and 32 of the Care of Abusers (Special Provisions) Act referred to above apply, according to Art. 33, to everyone undergoing treatment at a treatment centre, if this is required to complete the treatment and maintain good order at the centre, and if permitted by the government, or if so empowered by the government, the National Board of Institutional Care. This means that these regulations also apply to those who have not been committed to a centre in accordance with the provisions of the Act.

2000/01:JO1
Bilaga 5

In Articles 34 and 35 of the Care of Abusers (Special Provisions) Act there are additional regulations concerning the coercive powers that can be employed against those committed to treatment in residential centre because they need particularly rigorous supervision. Art. 34 states that these inmates may be prevented from leaving the centre and other restrictions placed on their liberty to move freely, if this is required to enable the treatment to be given. It follows from this provision that an inmate's freedom of movement may be restricted when this is required for the sake of the safety of other inmates or the staff. Art. 35 of the Care of Abusers (Special Provisions) Act empowers the examination of mail sent to inmates and the confiscation of property prohibited according to Art. 31 if this is found in items received.

In the *travaux préparatoires* it is suggested that the kinds of object likely to be detrimental to the treatment programme or the good order of the centre referred to in Art. 31 of the Care of Abusers (Special Provisions) Act are primarily weapons or other implements that could injure the staff or other inmates (Government Bills 1981/82:8 p. 93 f. and 1987/88:147 p. 107). In a previous adjudication the Parliamentary Ombudsman has also declared that large sums of money in an inmate's possession may be confiscated on the basis of Art. 31 of the Act, when confiscation is intended, for instance, to prevent situations in which blackmail could arise and also to avoid drugs being brought into the institution (*The Parliamentary Ombudsman's Annual Report 1995/96* p. 294 f.).

The regulations concerning the property that may be confiscated from a patient undergoing treatment as laid down in the Forensic Mental Care Act (1991:1129) are basically the same as those for treatment according to the Care of Abusers (Special Provisions) Act. A comparison of Art. 28 in the Act on Compulsory Mental Care Act (1991:1128) with Art. 8 of the Care of Abusers (Special Provisions) Act reveals that, in addition to drugs and the like, patients admitted to an institution for forensic mental care are not allowed to have in their possession any other objects that can cause harm to themselves or anyone else or that are detrimental to the treatment or the good order of the ward. According to a previous adjudication of the Parliamentary Ombudsman, a patient's possession of a considerable sum of money – 27,000 SEK (just over € 3,000) – could have a harmful impact on both the treatment programme and the good order of the institution, and the Parliamentary Ombudsman therefore considered it reasonable to interpret the concept of any other property to include money as well (cf. *The Parliamentary Ombudsman's Annual Report 1996/97* p. 301). In an adjudication issued on March 7 of this year, registration number 2563-1999, I found no reason to adopt another standpoint in the case of the confiscation of another

cashpoint card. The circumstances in this case were that the owner of the card was a drug addict and that drugs had been found in the ward in which he was undergoing treatment. There were also grounds for fearing that the patient's cashpoint card could be given to a fellow-patient so that cash could be withdrawn. The balance of the account concerned totalled 48,000 SEK. Overall, there was an appreciable risk that the cashpoint card could be just as harmful for the treatment programme and good order as possession of an appreciable sum of money.

2000/01:JO1
Bilaga 5

In my opinion the same approach can be adopted when dealing with a cashpoint card or the like in the possession of someone committed to a centre for treatment in accordance with the Care of Abusers (Special Provisions) Act. It is not, *per se*, quite as obvious that possession of an ID card could be detrimental to the treatment programme or the good order of the centre. It cannot, however, be ignored that this kind of document, in enabling for instance cash withdrawals from a bank, represents a value that in this context can be compared to that of a cashpoint card or cash itself. I therefore consider that there is nothing to prevent the confiscation of cashpoint cards and ID cards on the basis of the provisions in Art. 31 of the Care of Abusers (Special Provisions) Act when the other conditions required for such confiscation are fulfilled.

In the National Board's response it is asserted that the confiscation of the cashpoint card and ID card belonging to A.G. were based on the assessment that possession of these objects could be detrimental to the treatment programme and the good order of the centre. It has not, however, been claimed that the cashpoint card and/or the ID card in this case – inside the centre – were detrimental to the treatment programme or jeopardised its good order. Ultimately, the reason for confiscating the objects appears to have been to prevent A.G. from absconding from the centre.

One can, of course, pose the question of whether the confiscation of property, for the purpose of preventing an inmate from absconding, is covered by the provisions of Art. 31 of the Care of Abusers (Special Provisions) Act. Certain reservations must be entertained, on principle, about applying regulations involving coercive powers too widely. However, I consider that the link between the risk of the inmate absconding and the detrimental impact that such an action or planned action would have on the treatment programme and the good order of the centre is tangible enough to justify the application of Art. 31 in such a situation.

In the case in question, the superintendent is to be regarded as having had justifiable reasons for assuming that A.G.'s possession of both the cashpoint card and the ID card could be detrimental to the treatment programme and the good order of the centre. The confiscation of the documents cannot therefore provide me with occasion to express any criticism.