

Redogörelse
2023/24:JO1

Justitieombudsmännens
ämbetsberättelse
2023

ISSN 0282-0560

Tryck: Elanders Sverige AB, Vällingby 2024

Innehåll

Till riksdagen	11
1 Inledning.....	11
2 ChefsJO:s betraktelse över det 213:e verksamhetsåret	11
3 Justitieombudsmännens övergripande redovisning av sina iakttagelser inom respektive ansvarsområde	14
3.1 ChefsJO Erik Nymansson.....	14
3.2 JO Katarina Pahlsson.....	16
3.3 JO Thomas Norling	19
3.4 JO Per Lennerbrant.....	22
4 Sammanställning över bilagor	24

Arbetsmarknad

I ett ärende om lönebidrag som inletts av arbetsgivaren borde Arbetsförmedlingen ha underrättat denne om väsentlig försening enligt 11 § förvaltningslagen. Arbetsförmedlingen borde utifrån sin serviceskyldighet även ha informerat den enskilde om förseningen (7811-2021)	25
Arbetsförmedlingen har inte uppfyllt sin serviceskyldighet i förhållande till en person med funktionsnedsättning (5394-2022).....	30
Arbetsförmedlingen får allvarlig kritik för bristande tillgänglighet och service samt för att ha agerat i strid med legalitetsprincipen (7766-2022 m.fl.).....	39

Domstolar

Allmänna domstolar

En tingsrätt har utan grund förbjudit ljudupptagning vid muntliga förberedelser i tvistemål (8765-2020).....	46
En misstänkt har varit belagd med fängsel vid en häktningsförhandling. Uttalanden om Polismyndighetens respektive tingsrättens hantering och ansvar samt om en misstänkts närvaro (3043-2021 m.fl.)	51
En tingsrätt har förbjudit all användning av elektronisk utrustning under en huvudförhandling i ett brottmål (4039-2021).....	65
En part i ett tvistemål har inte fått ta med sig sin assistanshund till ett sammanträde vid tingsrätten (4397-2021).....	77
Efter att JO gjort en anmälan till Statens ansvarsnämnd har en rådman tilldelats en varning (8017-2021 m.fl.)	83

Ett möte som rätten håller efter huvudförhandlingen i ett brottmål är att betrakta som en överläggning. Även uttalanden om behovet att visa nämndemännen ett skriftligt domsutkast och om att skicka det på e-post (124-2022)	90
---	----

Förvaltningsdomstolar

En förvaltningsdomstol har ett ansvar för att omgående upplysa parterna om att ett beslut om omedelbart omhändertagande av barn har underställts för sent och därmed upphört att gälla (7970-2021)	95
Uttalanden i visst fall om jäv för nämndemän i förvaltningsrätten som samtidigt är ledamot eller ersättare i kommunstyrelsen (10409-2021)	98
Kritik mot en rådman för utformningen av domskäl (8425-2022)	102
Kritik mot en lagman för att hon lät sin make läsa delar av ett utkast till en dom (4023-2023)	104

Hälso- och sjukvård

Målsäganden i ett mål om mord har inte fått möjlighet att begära att bli underrättad när gärningsmannen lämnar den rättspsykiatriska kliniken (6102-2021)	107
Kritik mot barn- och ungdomspsykiatrin inom en region för regelmässiga urinprovskontroller i samband med utfärdande av läkarintyg för körkortstillstånd (7438-2021)	112
Kritik mot en rättspsykiatrisk klinik för att patienter inte har möjlighet att tala ostört i telefon (7702-2021)	117
Uttalanden om Inspektionen för vård och omsorgs handläggningstider generellt i ärenden om journalförstöring (486-2022)	120
Uttalanden om förutsättningar för en läkare att anmäla till Transportstyrelsen om medicinsk olämplighet att ha körkort (4616-2022)	123
Kritik mot psykiatrin inom två regioner för regelmässiga kontroller genom urinprov och blodprov som villkor för att patienter ska kunna få viss utredning eller behandling (6160-2022 m.fl.)	127
En patient har felaktigt debiterats en avgift för att ha uteblivit från en erbjuden hälsoundersökning (aortascreening) (8181-2022)	134

Hälsoskydd

Se *Miljö- och hälsoskydd*.

Kriminalvård

Om placeringen av en häktad med restriktioner i en arrestcell (4989-2020)	137
Om befordran av myndighetspost till intagna och deras kommunikation med advokater (7551-2021).....	147
Behandlingen av häktade och användandet av fängsel i domstolslokaler (8643-2021)	151
Om Kriminalvårdens rutiner för urinprovtagning (8843-2021).....	159
Kriminalvården upprätthåller inte fristerna i strafftidslagen om överföring av intagna med verkställbara fängelsestraff från häkte till anstalt (1716-2022)	166
Intagnas kontakter med advokater i rättsliga angelägenheter (3036-2022)	175
En intagen har placerats i en cell utan vare sig säng eller bord (3884-2022)	181
Ett häkte har visat omfattande brister i hanteringen av intagnas myndighetspost (3992-2022).....	187
En intagen i häkte har fått sova på en madrass på golvet. Även uttalanden kring Kriminalvårdens föreskrifter om utrustningen i en häktescell (4530-2022)	194
Kriminalvården har beslutat att tillåta en anstalt att utöka inlåsningstiden för alla intagna en sommar (5237-2022).....	198
Kriminalvården har i några fall inte gett intagna möjlighet att rösta i de allmänna valen 2022 (7179-2022 m.fl.)	207
Besökstider vid Kriminalvårdens verksamhetsställen måste vara anpassade för barn (7823-2022)	215
Kritik mot ett häkte som brustit i att åtgärda en riskabel hyllkonstruktion. Även andra uttalanden om Kriminalvårdens arbete med självmordsprevention (7943-2022).....	219
Ett förslutet brev till en intagen från en myndighet – som kommer in i en försändelse från en privatperson eller privat organisation – bör anses vara myndighetspost (9884-2022).....	224
Behandlingen av intagna under en pågående renovering av riksmottagningsens avdelning i den s.k. Fenixbyggnaden (O 6-2023)..	227

Miljö- och hälsoskydd

Ordföranden i en kommunal miljönämnd gjorde en ljudinspelning vid ett möte i ett tillsynsärende utan att i förväg informera övriga deltagare om det (7717-2020).....	233
--	-----

Offentlighet och sekretess samt yttrande- och tryckfrihet

En kommunstyrelse kränkte en enskilds yttrandefrihet i ett ärende enligt LSS (5259-2021)	237
Allvarlig kritik mot en tf. regiondirektör som lämnat vilseledande uppgifter om en allmän handlings existens (3751-2022).....	241
En myndighet måste varje helgfri vardag kunna ta emot oanmälda besök för att ge enskilda möjlighet att ta del av allmänna handlingar (6043-2022)	246
Möjligheterna för intagna inom Kriminalvården att ta del av JO:s inspektionsprotokoll (7905-2022 m.fl.)	250
En sektionschef vid ett av Migrationsverkets förvar har i ett mejl uttalat sig på ett sätt som kunde uppfattas som en repressalie och begränsning av anställdas yttrandefrihet (3533-2023)	252

Polis, åklagare och tull

Beslut som rör polisens handläggning av utlänningsärenden redovisas under rubriken *Utlänningsärenden*.

Tillämpning av barnkonventionen vid polisens kroppsvisitation av en ung pojke för att i brottsförebyggande syfte söka efter vapen (7201-2020).....	257
Uttalanden om förutsättningarna för Tullverket att göra en kontroll enligt inregränslagen i ett gränsnära område (1548-2022)	263
Allvarlig kritik mot Polismyndigheten för långsam och passiv handläggning av en förundersökning om förmögenhetsbrott (1994-2022)	269
Polisen har äventyrat en misstänkts rätt till en rättvis rättegång genom att i samband med ett tvångsingripande fråga honom om pinkoden till en mobiltelefon som togs i beslag (2426-2022)	275
En person som skulle förhöras av polisen förbjöds att göra en egen ljudinspelning av förhöret utan att det fanns något sakligt skäl för det (2837-2022).....	280
Arrestpersonal har nekat en offentlig försvarare att få kontakt med den misstänkte med hänvisning till att ett försvararförordnande inte fanns tillgängligt (5016-2022)	288
Uttalanden om en tullkontroll som filmades som en del i Tullverkets medverkan i en tv-produktion (6212-2022).....	295
En åklagare har nekat en advokat som var privat försvarare att få kontakt med den misstänkte med hänvisning till att advokaten inte var förordnad till offentlig försvarare (7281-2022).....	302
Bristande tillgänglighet hos Polismyndigheten via telefonnumret 114 14 (9929-2022 m.fl.)	310

Granskning av polisens användning av kroppsvisitation och husrannsakan i fordon i brottsförebyggande syfte (2199-2023).....	315
Kritik mot Kriminalvården och en åklagare för felaktig hantering av en frihetsberövad persons försändelse till JO (3288-2023).....	326
Inspektioner inriktade på situationen för barn i polisarrester (O 12-2023)	328

Sekretess

Se Offentlighet och sekretess samt yttrande- och tryckfrihet.

Skatt och folkbokföring

Uttalanden om Skatteverkets handläggningstider i två ärenden om återbetalning av mervärdesskatt och om vikten av att kunna följa ett ärende genom att ta del av dagboksblad eller liknande (5432-2022)	330
Skatteverket kritiseras för att det inte är möjligt att betala en ansökningsavgift med kontanter (8524-2022)	334
Skatteverket har för långa handläggningstider i ärenden om registrering av bouppteckningar och utfärdande av europeiska arvsintyg (120-2023 m.fl.)	340

Socialförsäkring

Försäkringskassan får allvarlig kritik bl.a. för långsam handläggning i ärenden om assistansersättning och för att vid upprepade tillfällen inte ha skickat handlingar till den enskildes ombud (3622-2021)	345
Försäkringskassan har fortsatt långa handläggningstider i ärenden om merkostnadsersättning men har inte underrättat om väsentlig försening. Uttalanden om bl.a. förhållandet mellan 11 och 12 §§ förvaltningslagen samt om underrättelseskyldigheten i förhållande till serviceskyldigheten (6473-2021).....	351
Försäkringskassan har inte fattat beslut inom den lagstadgade tiden för ärenden om ersättning för kostnader för vård utomlands och inte heller hanterat den enskildes begäran om avgörande enligt 12 § förvaltningslagen (4900-2022)	358
Försäkringskassan kritiseras för att ärenden prioriterats på ett sätt som står i strid med likhets- och objektivitetsprinciperna i regeringsformen, och för att inte ha underrättat enskilda enligt 11 § förvaltningslagen om att deras ärenden kommer att bli väsentligt försenade (6358-2022).....	363

En ansökan om ersättning för kostnader för vård respektive tandvård utomlands ska anses fullständig om den kan läggas till grund för en prövning i sak. Även uttalanden om vad en under rättelse om väsentlig försening enligt 11 § förvaltningslagen bör innehålla och vid vilken tidpunkt den ska skickas ut (7262-2022 m.fl.)	368
--	-----

Socialtjänst

Socialtjänstlagen

En socialnämnd tog i ett hyreskontrakt med en enskild om en träningslägenhet in villkor med bl.a. krav på viss läkarkontakt, mediciner, hembesök och drogkontroller (8958-2020).....	376
En socialnämnd brast i handläggningen i flera avseenden då en man skrevs ut från ett omvårdnadsboende, bl.a. genom att inte tillämpa de tvingande reglerna i hyreslagen (8443-2021).....	387
En socialnämnd har brustit i handläggningen av ett ärende om ekonomiskt bistånd till hyresskulder (10517-2021).....	394
En socialnämnd övervägde inte tillräckligt åtgärden att genomföra ett videosamtal med en enskild inom ramen för en utredning om ekonomiskt bistånd (1874-2022)	400
En socialnämnd beslutade om och genomförde en uppföljning och två förhandsbedömningar beträffande ett barn utan att vara behörig att göra det (8528-2022)	408

Lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU)

Fråga om inhämtande av en rättspsykiatrisk undersökning beträffande en mamma i utredningar om hennes barn (1369-2022).....	411
--	-----

Lagen om vård av missbrukare i vissa fall (LVM)

En socialnämnd dröjde med att anmäla behov av plats på ett av SiS LVM-hem för en omedelbart omhändertagen person (9960-2021)	419
Ett LVM-hem har brustit vid användandet av särskilda befogenheter (10572-2021)	428
Ett LVM-hem införde en ordningsregel som medförde otillåtna begränsningar av en intagens möjlighet att använda en egen bärbar dator (5383-2022)	437

Tryckfrihet

Se *Offentlighet och sekretess samt yttrande- och tryckfrihet.*

Tull

Se *Polis, åklagare och tull.*

Utbildning och forskning

Fråga om en kursplan vid ett universitet var en föreskrift enligt 8 kap. regeringsformen. Även fråga om ändring av gynnande förvaltningsbeslut (2445-2020)	449
Kritik mot en kurator för bristfällig handläggning av ett elev-ärende om kränkande behandling (4420-2021)	458

Utlänningsärenden

Migrationsverket har i strid med kravet på saklighet i 1 kap. 9 § regeringsformen i beslut gjort uttalanden som hänfört sig till sökandenas ombud (3624-2021)	464
Migrationsverkets handläggningstider är fortsatt orimligt långa (578-2022 m.fl.).....	470
Inspektion av Säkerhetspolisen avseende handläggningstider i utlänningsärenden som remitterats från Migrationsverket (3619-2022).....	475
Inspektion av ett av Migrationsverkets förvar (O 3-2023).....	479

Yttrandefrihet

Se *Offentlighet och sekretess samt yttrande- och tryckfrihet.*

Åklagare

Se *Polis, åklagare och tull.*

Övrigt

En kommun har hanterat en förfrågan från ett politiskt parti om att hyra en lokal i strid med objektivitetsprincipen i 1 kap. 9 § regeringsformen (1008-2021)	482
Bristande beslutsmotivering i ett ärende om disciplinpåföljd. Även fråga om bl.a. kravet på utredning i sådana ärenden (2045-2021).....	486
Ett beslut att förbjuda enskilda personer att besöka en myndighets utställningar och bibliotek saknade rättsligt stöd (4149-2021).....	491
Ett beslut om inhibition av ett redan verkställt beslut om omhändertagande av djur innebär inte att djuren måste återlämnas i avvaktan på överinstansens slutliga prövning (5865-2021).....	494
Kritik mot Statens fastighetsverk för att myndigheten utan rättsligt stöd lät sätta upp skyltar om förbud mot att framföra drönare inom ett visst område (6489-2021).....	499
Kritik mot Statskontoret för bristande information om en ledig tjänst (2572-2022)	502

Fråga om en part efter återförvisning på nytt kan göra en begäran enligt 12 § förvaltningslagen (5151-2022).....	507
En kommun har utan stöd i lag kontrollerat om anställda vid kommunen gjort sig skyldiga till brott (7143-2022)	512
Uttalanden med anledning av att en kommun ställer upp ett krav på e-legitimation för att stötta förslag från kommunmedborgare; även fråga om ramarna för JO:s tillsyn över kommunal verksamhet (7393-2022).....	525
En kommun har utan stöd i lag övervakat och kartlagt enskildas personliga förhållanden i utredningar av misstänkt felaktiga utbetalningar av ekonomiskt bistånd (7507-2022 m.fl.)	529
Bilagor	
Bilaga 1 Organisation m.m.	539
Bilaga 2 Ärendestatistik	541
Bilaga 3 Besvarande av remisser i lagstiftningsärenden m.m.	551
Bilaga 4 Framställningar, överlämnanden, åtal och disciplinämälningar m.m.	554
Bilaga 5 Inspektioner, myndighetsbesök, konferenser och seminarier m.m. inom Sverige.....	557
Bilaga 6 Internationellt samarbete	563
Bilaga 7 Register.....	566

Till riksdagen

Riksdagens ombudsmän överlämnar härmed sin ämbetsberättelse för tiden den 1 juli 2022–31 december 2023, enligt 43 § lagen (2023:499) med instruktion för Riksdagens ombudsmän (JO) och punkt 3 i dess övergångsbestämmelser.

1 Inledning

Ämbetsberättelsen innehåller chefsjustitieombudsmannens betraktelse över verksamheten, ombudsmännens övergripande redovisning av sina iakttagelser inom sina respektive ansvarsområden samt en redogörelse för viktigare beslut som de har meddelat och för bl.a. framställningar om författningsändringar som ombudsmännen har lämnat till riksdagen eller regeringen.

Information om myndighetens organisation m.m. återfinns i bilaga 1 och närmare information om ärendestatistik i bilaga 2.

2 ChefsJO:s betraktelse över det 213:e verksamhetsåret

År 2023 har i många avseenden varit ett mycket händelserikt år på JO. Det viktigaste har varit att vi har fått en ny och modern instruktion för Riksdagens ombudsmän som trädde i kraft den 1 september. Den är resultatet av en stor översyn av JO, initierad av konstitutionsutskottet, som framför allt motiverades av att mycket har förändrats i samhället i stort och i den offentliga verksamheten sedan den senaste översynen för närmare 40 år sedan.

Här är inte platsen för att utförligt redovisa de många ändringar som har skett i instruktionen. Några viktiga och välkomna sådana kan dock nämnas. JO:s uppdrag att särskilt granska att objektivitetsprincipen följs utvidgas till att även avse privata aktörers verksamhet i den del som innefattar myndighetsutövning. Vad gäller JO:s uppdrag som särskild åklagare tydliggörs att JO har möjlighet att välja i vilken utsträckning en förundersökning ska inledas respektive åtal ska väckas i ett ärende. Även riksdagsordningen har ändrats för att tillförsäkra ombudsmännen en ökad självständighet och trygghet och främja ombudsmännens möjligheter att verka mer långsiktigt i sitt ämbete. Således har mandatperioden vid val av ny justitieombudsman ändrats från fyra till sex år. Vidare har som vilande förslag till ändring i regeringsformen, med ikraftträdande den 1 januari 2027, beslutats att det ska krävas att minst tre fjärdedelar av de röstande och mer än hälften av riksdagens ledamöter enas om ett beslut för att entlediga en ombudsman.

Vad gäller denna stora översyn hänvisar jag till konstitutionsutskottets betänkande Översyn av JO-ämbetet (bet. 2022/23:KU32) och utredningen från Riksdagsförvaltningen med samma namn (2021/22:URF2).

JO har varje år sedan 1810 överlämnat en ämbetsberättelse till riksdagen. Under de första 165 åren avsåg berättelsen det föregående kalenderåret. År 1975 bestämdes att ämbetsberättelsen skulle avse tiden den 1 juli närmast

föregående år till den 30 juni innevarande år. Genom 2023 års JO-instruktion har det skett en återgång till kalenderår. Detta är mycket bra för JO:s verksamhet. Ämbetsberättelsen kommer nu att avse samma period som verksamhetsplanen och årsredovisningen och möjliggöra ett bättre utnyttjande av våra resurser. Just denna ämbetsberättelse blir dock lite speciell i det att den enligt en uttrycklig bestämmelse ska omfatta även tiden den 1 juli–31 december 2022. Den innehåller således beslut från en period av ett och ett halvt år. När det gäller de statistiska uppgifterna så redovisas även dessa, där det bedöms lämpligt, för denna längre period. Då jämförelser görs sker detta för det gångna kalenderåret i relation till tidigare kalenderår.

I likhet med all annan offentlig verksamhet måste JO hela tiden utveckla verksamheten för att säkerställa att vi på bästa sätt tar till vara resurserna. Ett led i detta är att vi ombudsmän under de senaste två åren i ökad utsträckning har delegerat till byråchefer att fatta beslut i avskrivningsärenden. Andelen delegationsbeslut ökade från 10 procent 2021 till 30 procent 2022 och har under det gångna året uppgått till ca 46 procent av alla avskrivningsbeslut. Med början under våren 2023 inleddes en försöksverksamhet som innebar att även erfarna rättssakkunniga fick möjlighet att efter delegation fatta avskrivningsbeslut i vissa enklare ärenden. Den föll väl ut och under hösten har samtliga ombudsmän delegerat rätten att fatta vissa beslut till erfarna rättssakkunniga som nu fattar beslut i ca 6 procent av alla avskrivningsärenden. Den ökade delegeringen kan ge såväl ombudsmän som byråchefer ökat utrymme att arbeta med de ärenden som utreds och andra undersökningar.

Delegation till rättssakkunniga fyller även andra syften. Till tjänster som rättssakkunniga rekryterar vi assessorer från hovrätter och kammarrätter. De har tidsbegränsade anställningar och många återvänder sedan till domarbanan som ordinarie domare. Av många skäl är det viktigt att de under sin tid hos oss får goda utvecklingsmöjligheter. Ett av dessa skäl är att öka attraktionen av tjänsten som rättssakkunnig hos JO. Detta är viktigt inte minst för våra möjligheter till rekrytering i en tid då konkurrensen om denna arbetskraft av allt att döma kommer att hårdna. Men det är inte bara delegation som har betydelse i detta hänseende. Vi har även uppdaterat våra riktlinjer för befordran och vidtagit åtgärder för att säkerställa att meritvärdet av att ha tjänstgjort hos JO är högt och rättvisande. En översyn av vår kompetensutvecklingspolicy har inletts och vi avser att höja oss ytterligare inom detta område. Det kan också nämnas att vi under året i ökad utsträckning har uppmuntrat de rättssakkunniga att byta avdelning för att få möjlighet att bredda sina erfarenheter, något som flera också har gjort.

Ett omfattande arbete har under året lagts ned på att digitalisera ärendehandläggningen och vi har nu även gått över till att kunna fastställa besluten digitalt. Det har skapat effektivitetsvinster och lagt grunden för ytterligare utveckling.

Vi har också implementerat ett nytt digitalt statistikverktyg. Myndighetens chefer kan nu genom interaktiva och anpassningsbara rapporter enkelt få fram daglig uppdaterad statistik på olika nivåer. På detta sätt skapas bättre förutsättningar för styrning, ledning och uppföljning.

Under året har en ny och modern webbplats driftsatts. JO:s digitala utseende är nu i takt med samtiden. Webbplatsen innehåller bl.a. en utvecklad sökfunk-

tion och ett mer pedagogiskt anmälningsförfarande som har tagits fram med hjälp av användartester. Vi har också sett över vår service till media och ytterligare anpassat oss till journalisters korta deadlines. Vi har även utvecklat våra pressmeddelanden för att det ska bli enklare för media att göra nyhetsvärderingen och välja ut vilken information de vill publicera. Mediexponeringen av våra beslut har ökat med drygt 20 procent jämfört med föregående år.

Vårt säkerhets- och säkerhetsskyddsarbete har setts över, bl.a. med anledning av det ökade terrorhotet. Samarbetet med Riksdagsförvaltningen har fördjupats inom dessa områden och numera genomgår fler av våra anställda än tidigare säkerhetsprövningar. Vi har också infört en ny kris- och kontinuitetsplan i verksamheten, för att stå bättre rustade om det oförutsedda inträffar och för att kunna fortsätta vår verksamhet oavsett yttre omständigheter. I anknytning till detta har även det fysiska skyddet för myndigheten förstärkts i syfte att förhindra att obehöriga tar sig in i våra lokaler.

Vad gäller klagomålen kan nämnas att antalet ökade med drygt 2 procent i år och uppgår till ca 10 500. På vissa stora sakområden har det skett en påtaglig minskning av klagomål. Jämfört med kalenderåret 2022 har ärendena om polis och migration minskat med ca 10 procent och kommunikationsväsendet med ca 25 procent. Stora ökningar har skett inom områdena barn- och ungdomsvård, tillämpningen av socialtjänstlagen och arbetsmarknad (ca 15, 20 respektive 25 procent). Den största ökningen antalsmässigt har Kriminalvården stått för med ca 200 klagomål. Ökningen i procent uppgår till 11, men denna ökning hänför sig i stort till första kvartalet i år. Intressant med Kriminalvården är att den stora ökningen skedde under det andra kvartalet 2022 och att antalet klagomål därefter har legat på ungefär samma förhöjda nivå. Kriminalvården står för närmare en femtedel av alla klagomål. I bilaga 2 redogörs utförligt för ärendestatistiken.

Det kan här vara på sin plats att nämna att vi löpande gör prognoser om förväntat antal klagomålsärenden inom olika områden för att vid behov anpassa ansvarsområdena för ombudsmännen och beredningsansvaret för byråchefer och övriga jurister. Ökningen av antalet klagomål som rör Kriminalvården är en bidragande orsak till att vi per den 1 januari 2024 har gjort vissa justeringar i ansvarsområdena och förstärkt beredningsorganisationen med ytterligare en byråchef, se bilaga 1.

Antalet inspektioner har nästan kommit upp till de nivåer som gällde före pandemin och det gäller även de inspektioner som genomförs inom ramen för vår Opcat-verksamhet, se bilaga 5. Även det internationella samarbetet har kunnat genomföras i planerad omfattning, vilket redovisas i bilaga 6.

Vi har uppnått samtliga våra interna verksamhetsmål och den utgående balansen har under kalenderåret 2023 minskat med ca 17 procent, eller 160 ärenden. Vad gäller de äldsta ärendena, dvs. de som är äldre än 18 månader, har balansen minskat rejält under de senaste två åren. Vid utgången av 2021 uppgick antalet till 70, vid utgången av 2022 var antalet 23 och vid utgången av 2023 fanns på myndigheten endast 3 ärenden med en längre handläggningstid än 18 månader. Motsvarande siffror för de ärenden där handläggningstiden är 12–18 månader är 96, 41 respektive 43. Det positiva balansläget bedöms till dels bero på att flera ombudsmän valt att prioritera de äldsta ärendena samtidigt

som vi arbetat målmedvetet för att generellt sett ha kortare handläggningstider än tidigare.

Förkortade handläggningstider är viktigt för förtroendet för JO. Vi kan t.ex. inte med trovärdigheten i behåll kritisera myndigheter för långsam handläggning om vi själva dras med alltför långa handläggningstider. En annan fråga som kan vara av betydelse för förtroendet är antalet och andelen utredda ärenden. Alla klagomål kan naturligtvis inte utredas, långt därifrån, och det är inte heller JO:s uppgift. Det sammanlagda antalet beslut i utredda ärenden har under året uppgått till 432. Allt annat lika så innebär en ökning av antalet klagomål att andelen som kommer att kunna utredas minskar. Detta kan riskera att försämra förtroendet för oss. Som jag emellertid redan har nämnt arbetar vi löpande med att utveckla och effektivisera vår verksamhet, och det gör vi – framgångsrikt vill jag påstå – bl.a. för att skapa utrymme för att kunna utreda fler ärenden.

Förtroendefrågor är alltid centrala för oss att arbeta aktivt med. En tydlig och lättillgänglig kommunikation är också något som lyfts fram som ett av tre prioriterade områden i verksamhetsplanen för 2024, tillsammans med frågor om effektivitet och kompetensförsörjning.

3 Justitieombudsmännens övergripande redovisning av sina iakttagelser inom respektive ansvarsområde

3.1 ChefsJO Erik Nymansson (ansvarsområde 2)

Mitt ansvarsområde omfattar bl.a. de allmänna förvaltningsdomstolarna, försvaret, hälso- och sjukvården, utbildning och forskning samt skatt och folkbokföring. Till området hör också offentlig upphandling samt ett antal olika centrala myndigheter.

I ett internationellt perspektiv är den svenska ordningen med att JO har tillsyn över domare och domstolarna mycket ovanlig. Såvitt jag känner till är det endast de svenska och finska ombudsmännen som har en sådan generell befogenhet. Mot bakgrund av principen om domstolarnas oberoende är det också begripligt att denna ordning väcker undran utomlands. Men även om JO:s tillsyn inte uttryckligen är begränsad till en formell granskning är det en sådan inriktning som granskningen har haft.

Som ett exempel på detta kan nämnas det mycket stora antalet klagomål avseende en uppmärksammas frikännande dom i ett mål om sexualbrott som meddelats av Hovrätten för Västra Sverige (dnr 1766-2023). Jag beslutade att inte utreda klagomålen. Frågan om någon ska dömas för ett brott ska avgöras av domstol. Domen överklagades också till Högsta domstolen som har undanröjt den och återförvisat målet till hovrätten för en ny prövning.

Den ordning för JO:s tillsyn över domare och domstolarna som vi har i Sverige har inte ifrågasatts i samband med den stora översynen av JO (bet. 2022/23:KU32 och 2021/22:URF2) och inte heller av 2020 års grundlagsutredning (SOU 2023:12). I sist nämnda utredning sattes dock Justitiekanslerns motsvarande tillsyn i fråga och utredningen föreslår att Justitiekanslern inte längre

ska ha sådan tillsyn, ett förslag som jag tillstyrkte i mitt remissyttrande. Genomförs förslaget har man att räkna med att detta ansvarsområde kommer att växa hos JO.

Jag har i ämbetsberättelsen tagit med fyra beslut som innehåller kritik av domare. Dessa beslut visar enligt min mening att JO:s tillsyn över domstolarna, med den särskilda återhållsamhet som hänsynen till domstolarnas oberoende fordrar, fyller en viktig funktion i samhället.

Mitt allmänna intryck är att verksamheterna vid förvaltningsdomstolarna i huvudsak fungerar väl, men att många domstolar har problem med långa handläggningstider. Det senare är något jag har konstaterat efter klagomål som riktats mot förvaltningsrätter (dnr 7263-2022 migrationsmål, Malmö, 7504-2022 migrationsmål, Göteborg, 1568-2022 allmänna mål, Uppsala, 4332-2022 LOU-mål, Växjö, 5220-2022 socialförsäkringsmål, Falun, och 1197-2023 vapenmål, Göteborg).

Tillsynen över domare och domstolar innefattar också inspektioner och andra undersökningar. Sedan överlämnandet av den förra ämbetsberättelsen har jag slutfört inspektioner på tre förvaltningsrätter – förvaltningsrätterna i Jönköping, Falun och Umeå – vilket motsvarar en fjärdedel av landets tolv förvaltningsrätter. Jag har vid de två först nämnda inspektionerna tyvärr kunnat konstatera att domstolarna inte uppfyller regeringens mål för omloppstider. Det är olika typer av mål som blivit oacceptabelt gamla, men jag har främst noterat detta för skatte- och socialförsäkringsmål. Särskilt socialförsäkringsmål rör frågor som är mycket angelägna för den enskilde, som ofta är beroende av ersättningen för sin försörjning. Det är därför mycket olyckligt när sådana mål inte avgörs inom skälig tid. Dessutom kan oskäligt långa handläggningstider, oavsett vilken typ av mål det är fråga om, påverka förtroendet för domstolarnas verksamhet och innebära stora påfrestningar för den enskilde. Vid inspektionerna noterade jag att majoriteten av de mål som inte hade avgjorts inom skälig tid redan tidigt i handläggningen hade bedömts vara klara för avgörande, men därefter blivit liggande utan några egentliga handläggningsåtgärder.

Vad gäller mitt ansvarsområde hälso- och sjukvård kunde jag i den förra ämbetsberättelsen konstatera att antalet klagomål hade fördubblats jämfört med åren närmast före pandemin. Man skulle kunna tro att antalet klagomål inom hälso- och sjukvårdsområdet skulle återgå till tidigare lägre nivåer när vi nu lagt denna samhällskris bakom oss. Så har inte blivit fallet. Antalet klagomål ligger kvar på betydligt högre nivåer än vad som gällde innan pandemin. I mycket stor utsträckning handlar dock klagomålen om att man är missnöjd med själva den medicinska behandlingen eller bedömningen, något jag ytterst sällan har anledning att utreda.

Det har kommit in ett flertal klagomål som handlar om att psykiatrin i olika situationer rutinemässigt uppmanar vissa patientgrupper att lämna prover för att påvisa drogfrihet. Jag har valt att i ämbetsberättelsen redovisa ett par av dessa ärenden. Jag har riktat kritik mot barn- och ungdomspsykiatrin inom en region som regelmässigt ställde krav på att patienter med diagnosen adhd eller liknande diagnoser skulle genomgå ett övervakat urinprov som förutsättning för att få ett läkarintyg för körkortstillstånd. I ett annat beslut har jag riktat kritik mot psykiatrin inom två regioner för regelmässiga urinprovskontroller och

blodprovtagningar som villkor för att patienter ska få en viss behandling eller utredning. Min bild, utifrån klagomål som fortsatt komma in, är att psykiatrin på många håll fortfarande ställer upp sådana rutinmässiga krav i stället för att göra en individuell bedömning i det enskilda fallet.

Klagomål som rör frågor om allmänna handlingars offentlighet är mycket vanligt förekommande. Av tradition har JO känt ett särskilt ansvar för att bevaka efterlevnaden av offentlighetsprincipen. Jag har fått anledning att rikta allvarlig kritik mot en tf. regiondirektör som lämnat vilseledande uppgifter om en allmän handlingens existens. Den typen av klagomål är lyckligtvis ovanlig. Vanligt är i stället att det klagas på senfärdighet vid utlämnande av allmänna handlingar. JO har ställt höga krav på skyndsamhet vid sådant utlämnande. I ett flertal beslut har uttalats att ett besked i en utlämnande fråga normalt bör lämnas samma dag som framställningen gjordes men att någon eller några dagars fördröjning kan godtas om det är nödvändigt för att ta ställning till om ett utlämnande får ske.

Vi brukar få ganska tydliga signaler om en myndighet rent allmänt har problem att leva upp till dessa krav. Som exempel på detta kan nämnas att under våren 2023 började det komma in många klagomål mot Inspektionen för vård och omsorg (IVO). Jag valde att utreda en av anmälningarna; de övriga avslutades med en hänvisning till det utredda ärendet. I mitt beslut fick IVO kritik för att inte ha handlagt framställningar med den skyndsamhet som krävs. Jag underströk i mitt beslut att offentlighetsprincipen är central i den svenska rättsordningen och ett fundament i vår demokrati och att det är viktigt att en myndighet kan se till att principen får genomslag (dnr 2095-2023).

Som jag nämnde i mina betraktelser över året så har vår exponering i media ökat. Ett exempel på ett beslut som på detta sätt fick stort utrymme är min kritik av Statskontoret för att myndighetens information om en ledig anställning enbart sattes upp på en fysisk anslagstavla. Ett annat exempel är min kritik av Skatteverket för att det inte var möjligt att betala en ansökningsavgift med kontanter.

Jag avslutar redovisningen av mina iakttagelser med vad jag anser är och än mer kan komma att bli en utmaning för JO på sikt. Jag tycker mig kunna se fall då myndigheters tillkortakommanden beror på att man till följd av svårigheter att rekrytera personal inte klarar av att leva upp till de regler som gäller. Som exempel på detta kan nämnas en inspektion vid Psykiatrin läns gemensamt i Öjebyn (dnr O 4-2023), ett ärende om långsam handläggning vid Förvaltningsrätten i Karlstad (dnr 1295-2023) och ett ärende om Skatteverkets registrering av bouppteckningar som jag har tagit med i denna ämbetsberättelse. Jag anser att JO framför allt kommer till sin rätt när det är fråga om att ge vägledning då rättsläget är oklart eller att rikta kritik mot myndigheter som medvetet eller av okunskap har åsidosatt de regler som gäller.

3.2 JO Katarina Pålsson (ansvarsområde 1)

Min tillsyn har omfattat de allmänna domstolarna, arrende- och hyresnämnderna, kriminalvården, plan- och byggområdet, ärenden som rör miljö- och hälsoskydd samt överförmyndarväsendet. Hit har hört flera centrala myndigheter,

såsom Kronofogdemyndigheten, Domstolsverket, Brottsoffermyndigheten, Jordbruksverket och Naturvårdsverket.

Den klart största ärendegruppen inom mitt tillsynsansvar rör kriminalvården. Jag börjar därför med några nedslag från detta område.

Inom ramen för temat intagnas kontakter med omvärlden har jag en tid haft ett särskilt fokus på myndighetens granskning av olika försändelser och förutsättningarna för intagna att ta emot besök. Lagstiftaren har framhållit att möjligheten att kommunicera med omvärlden, där också telefoni och permission ingår, är avgörande för att motverka de negativa följderna som ett frihetsberövande kan få för den enskilde och en viktig beståndsdel i den humana kriminalvården. De här frågorna väcker engagemang och är angelägna för de intagna, det har märkts både i samtal under inspektionerna och i klagomålen. Dessvärre påträffade jag en hel del felaktiga granskningar av brev och paket och i flera fall berodde det på en bristande kunskap om den rättsliga regleringen. Kriminalvårdens granskning av försändelser till och från intagna utgör ett undantag från det skydd för förtrolig kommunikation som finns i regeringsformen. En granskningsåtgärd som inte har stöd i lag utgör därför ett allvarligt fel. Några av de beslut som jag har meddelat inom temat finns med i årets ämbetsberättelse, medan andra sådana avgöranden liksom mina inspektionsprotokoll finns att ta del av på JO:s webbplats. Under nästa år kan jag få anledning att mer utförligt beskriva hur rätten för de intagna att ta emot besök ser ut i praktiken.

Jag måste än en gång återkomma till den ansträngda beläggningssituationen inom Kriminalvården och dess konsekvenser för de frihetsberövade. Den fortsätter prägla myndighetens verksamhet och därmed förhållandena för de intagna liksom min tillsyn. I förra ämbetsberättelsen återfanns ärenden som illustrerade detta, bl.a. ett beslut där jag uttalade allvarlig kritik mot Kriminalvården för att en intagen med ett verkställbart fängelsestraff inte hade förts över från häkte till anstalt inom 30 dagar, dvs. den maximala tid som strafftidslagen medger. Uppgifterna i ärendet tydde på att det här inte var en isolerad händelse varför jag tog initiativ till en fördjupad undersökning av hur myndigheten generellt upprätthåller fristerna. Jag slutförde granskningen i december 2022 och kunde då konstatera att det fanns alltför många liknande fall, dvs. att dömda som är intagna i häkte blir kvar där långt efter den absoluta fristen för överförande till anstalt. Det som kom fram var synnerligen allvarligt. För den enskilde kan det innebära en risk för isolering i häktet och dessutom kommer inte det återfallsförebyggande arbetet igång när det ska. Beslutet finns med i denna ämbetsberättelse.

Att det saknas tillgång till lämpliga anstaltsplatser i tillräcklig utsträckning blev tydligt vid en inspektion av anstalten Kumla i början av 2023. Efter klagomål från de flesta intagna på en och samma avdelning i anstalten genomförde jag en knapp vecka senare tillsammans med några medarbetare ett oanmält besök. Det visade sig att Kriminalvården under en renovering av duscharna på avdelningen inte kunde omplacera de tolv intagna. Arbetet medförde långa inlåsningstider i cellen, som de intagna fick dela två och två utan någon närmare förberedelse och utan att utrymmet tillräckligt hade anpassats för det (t.ex. sov en av dem på en slags extrasäng på skrivbordet). Jag bedömde att förhållandena

för dessa frihetsberövade personer bitvis måste ha varit oerhört påfrestande och under vissa förutsättningar skulle behandlingen av dem ha framstått som närmast omänsklig.

Den här inspektionen är ett exempel på hur jag även fortsättningsvis vill arbeta inom ramen för JO:s Opcat-uppdrag. I detta uppdrag fullgör vi ombudsmän som bekant de uppgifter som ett nationellt besöksorgan har enligt det fakultativa protokollet den 18 december 2002 till Förenta nationernas konvention mot tortyr och annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning. Ämbetsberättelsen innehåller ett sammandrag av inspektionsprotokollet.

Under 2022 höll Sverige allmänna val. Kriminalvården gick ut med intern information till såväl intagna som personal, och programledare och andra kriminalvårdare genomförde bl.a. spel om demokrati och samhällsfrågor samt höll många samtal med intagna. Det fanns uppenbarligen ett stort intresse; på flera verksamhetsställen var valdeltagandet högt. Som framgår av beslutet i ämbetsberättelsen inträffade några misstag men mitt samlade intryck är att myndigheten lyckades mycket väl med att ge de intagna förutsättningar att utöva sin grundläggande rättighet.

Om en befattningshavare under min tillsyn åsidosätter det som gäller för hans eller hennes uppgift kan jag under vissa förutsättningar antingen inleda en förundersökning och väcka åtal eller göra en anmälan till den som har befogenhet att besluta om disciplinpåföljd. Det finns sällan skäl att göra det. Enligt min mening kan också möjligheterna att gå till botten genom en vanlig utredning inom min extraordinära tillsyn – där jag som JO har rätt att få tillgång till samtliga handlingar och den enskilde tjänstemannen under sanningsplikt ska lämna alla efterfrågade uppgifter – ge ett fylligare underlag än t.ex. det straffrättsliga verktyget. Då kan jag alltså fördjupa undersökningen och bredda mina uttalanden till mer än den enskilda saken samt i förlängningen därmed förhoppningsvis än bättre bidra till en god förvaltning och ökad rättssäkerhet.

Men i sällsynta undantagsfall måste jag mer allvarligt överväga andra åtgärder. Sedan en rådmän vid en tingsrätt i flera avseenden hade brustit i handläggningen av två familjemål genom att bl.a. inte formalisera interimistiska och avkunnade ställningstaganden i skriftliga beslut och inte heller upprätta protokoll, gjorde jag en anmälan till Statens ansvarsnämnd. En domare har en skyldighet att på ett rättssäkert och effektivt sätt avgöra de mål som han eller hon ska handlägga och det inom de tidsramar som gäller, men det hade rådmannen inte förmått. Ansvarsnämnden delade min uppfattning och tilldelade domaren en varning.

I oktober 2022 driftsätte Domstolsverket ett nytt verksamhetsstöd för tingsrätterna, Digitalt brottmålsavgörande (DiBa). Det kom till min kännedom att många domare ansåg att den nya lösningen var behäftad med betydande fel och brister. Exempelvis skulle det nu vara svårt att formulera domslutet i enlighet med den beslutade domen och det kunde finnas uppgifter som borde sekretessbeläggas men som den ansvariga domaren inte ens kände till fanns i systemet. I somras bestämde jag mig för att ta ett initiativ och granska Domstolsverkets införande av DiBa med särskild inriktning på hur systemet tillgodoser domstolarnas självständighet enligt regeringsformen och intresset av rättssäkerhet.

Även om de allmänna domstolarna sedan årsskiftet 2023/24 inte längre ingår i mitt ansvarsområde behåller jag det här ärendet om Domstolsverket och DiBa. Under den avslutande perioden med detta tillsynsansvar har jag medvetet avstått från att utreda det som enbart handlar om långsam handläggning. Det innebär inte att det saknats anmälningar med sådana klagomål men jag har i stället granskat andra intressanta frågeställningar: När tar ordföranden vid en förhandling i ett brottmål över ansvaret för säkerheten kring en frihetsberövad person och när upphör Kriminalvårdens ansvar för bevakningen, t.ex. i fråga om den enskilde ska ha fängsel? Under vilka former ska rätten hålla en fortsatt överläggning och bör ledamöterna skicka ett domsutkast till varandra i ett vanligt mejl? Och hur ser balansen ut mellan offentlighetsprincipen och intresset av att kunna genomföra en förhandling i lugn och ro – har den nya regleringen om ljudinspelningar vid olika sammanträden underlättat för domaren i tingsrätten? Förresten, är det godtagbart att en ordförande i en bygg- och miljö-nämnd i hemlighet spelar in vad som sägs under ett möte med anmälare i ett tillsynsärende? Dessa och många andra frågeställningar har jag behandlat i min roll som en riksdagens ombudsman. Flera av dem återfinns i denna ämbetsberättelse.

3.3 JO Thomas Norling (ansvarsområde 3)

De frågor som ligger inom mitt ansvarsområde rör socialförsäkringen och socialtjänsten, inklusive tvångsvården av missbrukare och unga. Tillsynen inom ansvarsområdet omfattar även de ärenden som gäller tillämpningen av lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS) samt arbetsmarknadsärendena.

Under verksamhetsåret har jag i särskilda initiativärenden riktat in mig på att följa upp olika uttalanden som jag gjort tidigare i min granskning av myndigheterna inom ansvarsområdet. Ett syfte med dessa initiativ har varit att undersöka om mina beslut fått det genomslag som jag förväntat mig, dvs. om mina uttalanden i tillämpningsfrågorna bidragit till att myndigheterna verkligen åtgärdat de brister som funnits och nu handlägger sina ärenden på ett korrekt och mer rättssäkert sätt.

Förvaltningslagen (FL) trädde i kraft den 1 juli 2018 och har nu tillämpats i mer än fem år. En viktig fråga som jag velat uppmärksamma i anledning av det är hur de skärpta kraven i lagen hanterats av myndigheterna. Vid bedömningen av vad som ska krävas av myndigheterna i det här avseendet bör vikt läggas vid lagens primära syfte att värna den enskilde och att lägga grunden för hur kontakterna mellan myndigheterna och enskilda ska se ut. I propositionen till förvaltningslagen uttalades att en modern förvaltning bör präglas av ett tydligt medborgarperspektiv med högt ställda krav på god service, vilket är av avgörande betydelse för allmänhetens tilltro till förvaltningen. Sambandet mellan rättssäkerhet och service förutsätter ett förfarande som säkerställer att förvaltningen lämnar snabba, enkla och entydiga besked för att hjälpa den enskilde att ta till vara sin rätt (se prop. 2016/17:180 s. 20 f.). Min tillsyn har inte stärkt mig i uppfattningen att det alltid görs.

När jag ser tillbaka på mina sex år som justitieombudsman kan jag konstatera att mycket av det som myndigheterna gör är uttryck för en god förvaltning, men att det också finns många problem som är såväl återkommande som allvarliga från ett rättssäkerhetsperspektiv.

Jag har i tidigare års ämbetsberättelser upprepat att det är särskilt viktigt för JO att uppmärksamma åtgärder och myndighetsbeslut som helt saknar lagstöd eller som innebär att regelverk sätts på undantag. Även i årets ämbetsberättelse har jag valt att ta med beslut som på olika sätt illustrerar vilka allvarliga konsekvenser för den enskilde som följer av att myndigheter agerar i strid med legalitetsprincipen samt dess krav på rättssäkerhet för den enskilde och rättsligt stöd för myndigheternas handlande. Här kan jag nämna några av mina beslut under verksamhetsåret som tagits med i ämbetsberättelsen. Se t.ex. dnr 7766-2022 och 9432-2022 om Arbetsförmedlingens syn på hur myndigheten fullgör några av sina uppgifter, dnr 8958-2020 om en socialnämnd som i ett hyreskontrakt med en enskild om en träningslägenhet tog in villkor med bl.a. krav på viss läkarkontakt, medicinering, hembesök och drogkontroller samt dnr 8443-2021 där socialnämnden brast i handläggningen när en man skrevs ut från ett omvårdnadsboende bl.a. genom att inte tillämpa de tvingande reglerna i hyreslagen.

I ett beslut som jag av utrymmesskäl valt att inte referera i årets ämbetsberättelse granskade jag i ett mer omfattande projekt några myndigheters tillämpning av 11 och 12 §§ FL (dnr 3232-2023). Dessa bestämmelser har ingen motsvarighet i den tidigare förvaltningslagen från 1986. Det uttalade syftet med dem är att stärka enskildas ställning vid långsam handläggning. De innebär att en myndighet i vissa fall och på visst sätt ska underrätta den enskilde om att avgörandet i ett ärende kommer att bli väsentligt försenat, och då också ange vad det beror på (11 § FL) samt att den enskilde under vissa omständigheter kan begära att få sitt ärende avgjort (12 § FL).

I den löpande granskningen av klagomålsärenden har det varit tydligt att vissa myndigheter ibland inte tillämpar 11 och 12 §§ alls eller tillämpar dem på helt olika sätt. En möjlig förklaring till det kan vara att det är oklart för myndigheterna hur bestämmelserna ska tillämpas.

Min undersökning omfattade nio olika myndigheter: Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten och sex kommunala nämnder. Inom ramen för undersökningen inspekterades fyra av dessa myndigheter. I beslutet gör jag vissa generella uttalanden om hur bestämmelserna bör tillämpas. Ytterligare en avsikt med projektet var att undersöka om 11 och 12 §§ fyller syftet att stärka den enskildes ställning vid långsam handläggning. Resultatet av undersökningen visade att det finns stora brister vid tillämpningen av bestämmelserna, framför allt när det gäller 11 §. Det kom också fram att bestämmelserna uppfattas som svåra och resurskrävande för myndigheterna. Utifrån resultatet från undersökningen har jag svårt att se att bestämmelserna har fått den avsedda effekten att snabba på de undersökta myndigheternas handläggning och stärka den enskildes ställning när den varit långsam.

I ämbetsberättelsen har jag också tagit med ett flertal beslut där jag löpande under verksamhetsåret riktat kritik mot Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan för hur de tillämpat bestämmelserna i 11 och 12 §§ FL (se t.ex. dnr

7811-2021 angående Arbetsförmedlingen och dnr 6473-2021 och 4900-2022 angående Försäkringskassan).

Innebörden av dessa beslut är att myndigheterna kritiseras därför att de medvetet underlåtit att tillämpa bestämmelserna eller tillämpat bestämmelserna på ett sätt som inte är korrekt, och att de därigenom inte bidragit till att enskilda kunnat ta till vara sina intressen på det sätt som lagstiftaren tänkt sig. Det är uppenbart att myndigheternas agerande i de granskade ärendena i första hand syftat till att underlätta den egna verksamheten och att det knappast varit till någon fördel för de enskilda. Oavsett orsakerna till att myndigheterna gjort så, kan agerandet inte anses uppfylla kraven på god förvaltning. Det är inte acceptabelt och är något som jag kommer att återkomma till i min fortsatta tillsyn. I det sammanhanget kan jag även nämna att jag vid en inspektion av Pensionsmyndigheten i oktober 2023 kunde konstatera att de uttalanden som jag gjorde i projektet tidigare under året inte motiverat myndigheten att se över sina arbetssätt eller rutiner för att säkerställa en korrekt tillämpning, vilket jag finner anmärkningsvärt.

Under hösten 2023 fortsatte jag att följa upp olika uttalanden om tillämpningen som jag tidigare gjort i tillsynsverksamheten. Det har t.ex. handlat om det projekt som jag drev under våren 2022 och som gällde frågan om hur socialtjänsterna i sex större kommuner handlägger ärenden om umgängesbegränsning enligt 14 § LVU (dnr 822-2022). Uppföljningen begränsades till att avse socialtjänsterna vid två av dessa kommuner, nämligen Malmö och Södertälje. Min uppföljande granskning gav vid handen att det fortfarande finns brister av sådant slag och i en sådan omfattning som gör att jag även fortsättningsvis avser att följa frågan hur socialtjänsten i en kommun t.ex. bättre uppfyller kravet på att ha ett barnperspektiv i handläggningen (dnr 6869-2023).

I ett annat projekt som inleddes under hösten 2023 bestämde jag mig för att följa upp fyra mindre kommuners socialtjänster som tidigare uppmärksammats med allvarliga brister i sin handläggning och därför kritiserats. Under denna inspektionsserie har granskningen inriktats på frågan hur väl socialtjänsterna hanterar de rättssäkerhetsfrågor som finns vid bl.a. tvångsvård av unga. Genom s.k. skrivbordsinspektioner har jag granskat socialtjänsterna i Gislaved, Gällivare och Tierp medan inspektionen av socialtjänsten i Kungsbacka kommer att genomföras på plats.

Bakgrunden till det projektet var att jag under de senaste åren återkommande kritiserat olika socialtjänster för att inte alltid uppfylla de rättssäkerhetsgarantier som finns i LVU. Det fanns bl.a. allvarliga brister hos de berörda socialtjänsterna i att uppfylla de förvaltningsrättsliga kraven. Avgörande för det urval som gjordes i projektet var även att jag ville granska socialtjänster i mindre kommuner därför att de inte så ofta blir föremål för JO:s inspektioner. Också i denna uppföljning har jag kunnat konstatera att de granskade socialtjänsterna i varierande utsträckning haft svårt att ta till sig den kritik som jag tidigare riktat mot dem. Det återstår därför en del att göra för dem innan jag har övertygats om att handläggningen är så rättssäker som krävs och att kravet på ett barnperspektiv verkligen omsätts i handling.

3.4 JO Per Lennerbrant (ansvarsområde 4)

Min tillsyn har även detta år omfattat bl.a. allmänna åklagare, polis- respektive tullväsendet, utlänningsärenden vid Migrationsverket, utlandsmyndigheterna, kommunikationsväsendet och kommunal förvaltning som inte är specialreglerad. Tillsammans med mina medarbetare har jag genomfört granskningar i många angelägna och intressanta ärenden. Ett urval av dessa finns intagna i ämbetsberättelsen.

De frågor som aktualiseras i min tillsynsverksamhet är ofta av dagsaktuell karaktär. När jag blickar tillbaka på den tidsperiod som denna ämbetsberättelse avser, blir det en påminnelse om olika händelser och en spegling av vårt samhälle. Vissa händelser som JO uppmärksammas på kan komma att påverka oss under lång tid framåt, medan annat redan fallit i glömska. Kriser och konflikter i vår omvärld ger också avtryck i tillsynsverksamheten.

Som JO är en av mina viktigaste uppgifter att se till att det inte görs intrång i enskildas grundläggande fri- och rättigheter i den offentliga verksamheten. Sedan 2011 finns en särskild bestämmelse i regeringsformen om skyddet för den personliga integriteten (2 kap. 6 § andra stycket). En annan bestämmelse som också ger ett skydd för den personliga integriteten finns i artikel 8 i Europakonventionen. Jag får ofta anledning att komma in på dessa bestämmelser.

Två granskningar som aktualiserade skyddet för den personliga integriteten och rätten till privatliv gällde ett par kommuner som vidtagit åtgärder för att kontrollera enskilda i vissa avseenden. I det första fallet hade kommunen använt vad som med normalt språkbruk kan benämnas spaningsmetoder för att utreda misstänkt felaktiga utbetalningar av ekonomiskt bestånd enligt socialtjänstlagen (dnr 7507-2022 m.fl.). Det andra fallet gällde en kommun som genom s.k. bakgrundskontroller undersökte om anställda vid kommunen gjort sig skyldiga till brott (dnr 7143-2022). I båda fallen konstaterade jag att åtgärderna inkräktade på skyddet för den personliga integriteten och rätten till privatliv och därför hade krävt stöd i lag. Något lagstöd fanns dock inte och jag förde fram allvarlig kritik för att åtgärderna ändå vidtagits. Granskningarna följdes av en diskussion av om det bör införas lagstöd för de åtgärder som de båda kommunerna utfört.

Ett annat område där skyddet för den personliga integriteten ofta aktualiseras är de lagförslag som remitteras från Regeringskansliet. Jag har under verksamhetsperioden svarat på ett stort antal remisser av detta slag. Det har exempelvis gällt användningen av hemliga tvångsmedel, effektivare brottsbekämpning genom användning av biometri och vistelseförbud på allmänna platser. Jag har flera gånger kunnat konstatera att de remitterade underlagen brustit i fråga om en analys av förslagets konsekvenser för den personliga integriteten. Detta har gjort det svårt att bedöma om förslagen varit ändamålsenliga, proportionerliga och godtagbara i ett demokratiskt samhälle på det sätt som regeringsformen kräver. Med anledning av de stora förändringar som under kort tid föreslagits har jag också sett mig föranledd att påtala vikten av att lagstiftaren anlägger en helhetssyn på de förslag som remitterats och att de samlade och långsiktiga konsekvenserna ges en tillräcklig tyngd.

När det gäller behandlingen av barn och tillämpningen av barnkonventionen har jag fortsatt att ha dessa frågor under särskild uppsikt. Jag har i ämbetsberättelsen tagit med ett par granskningar om detta (dnr 7201-2020 och O 12-2023).

Något som jag tidigare redovisat för konstitutionsutskottet är förekomsten av långa handläggningstider inom den offentliga verksamheten. Denna verksamhetsperiod är inget undantag i det avseendet. Att ärenden ska handläggas så snabbt och effektivt som möjligt utan att rättssäkerheten eftersätts är en av hörnstenarna i förvaltningslagen. Om myndigheterna inte lever upp till detta skyndsamhetskrav kan det medföra många negativa effekter för enskilda. Lång handläggningstid vid en begäran om utlämnande av allmän handling kan i praktiken innebära en begränsning av offentlighetsprincipen.

Förhållanden vid Migrationsverket har varit föremål för flera granskningar. Anmälningar mot verket är mycket vanliga hos JO, inte minst när det gäller just långa handläggningstider. Jag har under året följt upp en tidigare granskning som jag gjort av handläggningstiderna (dnr 578-2022 m.fl.). Den nya granskningen gäller ärendeslagen medborgarskap, anknytning och asyl och visar att verket fortfarande har stora problem. Jag konstaterade att det kan komma att dröja flera år innan handläggningstiderna är på en rimlig nivå och att Migrationsverket måste göra särskilda ansträngningar för att komma till rätta med detta.

I januari 2023 gjordes på mitt uppdrag en inspektion av ett nyöppnat förvar (O 3-2023). Vid inspektionen uppmärksammades allvarliga brister i personalens bemötande av de förvarstagna. Mot bakgrund av bl.a. dessa brister beslutade jag om en uppföljande inspektion av förvaret.

Även frågor om regeringsformens krav på saklighet och opartiskhet har på samma sätt som tidigare år aktualiserats i ett antal ärenden.

JO har vid upprepade tillfällen riktat kritik mot Polismyndigheten för de långa handläggningstider som på många håll förekommer inom utredningsverksamheten, särskilt när det gäller förundersökningar om bedrägerier och andra typer av förmögenhetsbrott. I en granskning uttalade jag att bilden som framträder är mycket bekymmersam och ger intrycket att vissa typer av förmögenhetsbrott i praktiken inte längre utreds av myndigheten (dnr 1994-2022). Det är mycket angeläget att Polismyndigheten snarast kommer till rätta med ärendebalanserna. Med anledning av det som kommit fram skickades beslutet för kännedom till bl.a. justitieutskottet.

En uppgift för JO är att verka för att brister i lagstiftningen avhjälps. För det ändamålet får en ombudsman väcka frågan om en författningsändring hos bl.a. regeringen. Ett fall där jag använt den möjligheten gäller polislagens bestämmelser om kroppsvisitation och husrannsakan i fordon för att i brottsförebyggande syfte leta efter vapen eller andra farliga föremål (JO 2020/21 s. 395, dnr 6855-2018). Sedan dess har det fortsatt att komma in många klagomål om att enskilda blivit föremål för åtgärderna utan att det funnits lagliga förutsättningar för det.

Tillsammans med mina medarbetare har jag genomfört inspektioner vid fyra lokalpolisområden (Linköping, Örebro, Luleå/Boden och Helsingborg), gått igenom dokumentation från ett stort antal ingripanden och samtalat med poliser

som arbetar i yttre tjänst. Slutsatsen av granskningen är att tvångsmedelsanvändningen inte prövas på det sätt som föreskrivs i lagtexten. Tillämpningen är därmed inte förenlig med legalitetsprincipen, som ger uttryck för grundsatsen om all maktutövnings normbundenhet och är en del av statskicketets grunder. Jag konstaterade återigen att regleringen behöver ses över för att bättre uppfylla de höga rättssäkerhetskrav som ställs på tvångsmedelsbestämmelser och överlämnade en kopia av beslutet till regeringen för kännedom (dnr 2199-2023).

4 Sammanställning över bilagor

- Bilaga 1 innehåller information om JO:s organisation m.m.
- Bilaga 2 innehåller ärendestatistik.
- Bilaga 3 innehåller en redovisning av besvarade lagstiftningsremisser.
- Bilaga 4 innehåller redovisning av framställningar och överlämnande av beslut till riksdagen respektive regeringen, åtal, anmälningar för vidtagande av disciplinär åtgärd och överlämnande av ärenden till annan myndighet.
- Bilaga 5 innehåller en redovisning av inspektioner och myndighetsbesök, samråd med riksdagens konstitutionsutskott samt justitieombudsmännens och vissa tjänstemäns deltagande i konferenser, seminarier och utbildningsverksamhet m.m. inom Sverige.
- Bilaga 6 innehåller en redovisning av JO:s internationella samarbete.
- Bilaga 7 innehåller register.

Stockholm i februari 2024

Erik Nymansson

Thomas Norling

Katarina Pahlsson

Per Lennerbrant

/ Maria Hellberg

Arbetsmarknad

I ett ärende om lönebidrag som inletts av arbetsgivaren borde Arbetsförmedlingen ha underrättat denne om väsentlig försening enligt 11 § förvaltningslagen. Arbetsförmedlingen borde utifrån sin serviceskyldighet även ha informerat den enskilde om förseningen

(Dnr 7811-2021)

Beslutet i korthet: En kvinna klagade på lång handläggningstid hos Arbetsförmedlingen i ett ärende om lönebidrag. Handläggningstiden i ärendet uppgick vid tidpunkten för Arbetsförmedlingens remissvar till över 18 månader, och något beslut hade då ännu inte fattats. JO är mycket kritisk till handläggningstiden.

Om en myndighet bedömer att avgörandet i ett ärende som har inletts av en enskild part kommer att bli väsentligt försenat, ska myndigheten, enligt 11 § förvaltningslagen (2017:900), FL, underrätta parten om detta. I en sådan underrättelse ska myndigheten redovisa anledningen till förseningen.

Ärendet om lönebidrag inleddes efter att en arbetsgivare uppgett att denne ville anställa kvinnan med lönebidrag. Arbetsgivaren anses, tillsammans med den arbetssökande, vara part i ärendet. Eftersom informationskyldigheten enligt 11 § FL gäller gentemot den part som har inlett ärendet borde Arbetsförmedlingen ha underrättat arbetsgivaren när det stod klart att avgörandet i ärendet skulle bli väsentligt försenat.

Det är rimligt att den enskilde inte hålls ovetande om vad som händer i ett ärende. Syftet med 11 § FL är att minska risken för att bristande information om handläggningen leder till onödigt irritation över fördröjningen, vilket kan leda till att en part tar kontakt med myndigheten för att informera sig om handläggningen. Korrekt och tydlig information från myndigheten kan medföra att sådana kontakter uteblir och därmed i stället ger myndigheten tid att fokusera på att handlägga klart ärendet.

JO konstaterar att i ett ärende med två enskilda parter kan även den part som inte har inlett ärendet ha ett berättigat intresse av att få information när ett avgörande försenas. Det är därför lämpligt att en myndighet, inom ramen för sin serviceskyldighet, lämnar samma information om väsentlig försening också till en sådan part. Arbetsförmedlingen borde därför ha informerat även kvinnan om den försening som uppstått.

JO är också kritisk till Arbetsförmedlingens dokumentation i ärendet samt till att myndigheten inte besvarade frågor från kvinnan.

För de stora bristerna i handläggningen får Arbetsförmedlingen allvarlig kritik.

Anmälan

I en anmälan som kom in till JO den 5 oktober 2021 klagade AA på Arbetsförmedlingen och förde fram bl.a. följande. Under våren 2020 hittade hon en praktikplats som godkändes av myndigheten. Efter praktiken diskuterades en anställning med lönebidrag, men hon har fortfarande inte fått något beslut om detta. Under tiden är hon tvungen att söka arbete, trots att hon har ett arbete som väntar.

Utredning

JO hämtade in handlingar i AA:s ärende. Därefter begärde JO att Arbetsförmedlingen skulle yttra sig över vad som förts fram i anmälan i fråga om handläggningen av ärendet om lönebidrag.

I sitt remissvar anförde Arbetsförmedlingen bl.a. följande.

Arbetsförmedlingen gör följande bedömning

Service och information om försening till den enskilde

Ärendet överlämnades från VO [verksamhetsområde, JO:s anm.] Arbets sökande till VO Arbetsgivare den 20 juli 2020. Av utredningen i ärendet framgår att AA regelbundet sedan januari 2021 har kontaktat Arbetsförmedlingen vid ett flertal tillfällen och efterfrågat återkoppling avseende hennes ärende om lönebidrag och att ansvarig handläggare i vissa fall har återkopplat till henne.

Att iakttaga serviceskyldigheten genom att lämna upplysningar, vägledning, råd och hjälp samt informera den enskilde om att ett ärende kommer att bli försenat är något som varje tjänsteman på myndigheten som ägnar sig åt handläggning av ärenden, är skyldig att känna till och upprätthålla. I myndighetens handbok Förvaltningsrätt förklaras med all tydlighet den serviceskyldighet som gäller enligt FL och vad som krävs för att uppfylla den. Vidare förtydligas skyldigheten enligt FL att ge den enskilde information om försening av ett ärendes handläggning.

Det kan konstateras att ansvarig handläggare i viss mån har svarat på AA:s förfrågningar avseende ärendets fortsatta handläggning samt informerat denne om att handläggningen försenats. Det framgår inte av utredningen att ansvarig handläggare har varit i kontakt med AA sedan den 7 april 2021. Vidare framgår det inte att ansvarig handläggare har besvarat AA:s förfrågningar av den 16 april 2021, den 28 maj 2021 och den 15 september 2021. Ansvarig handläggare har därmed inte iakttagit gällande rätt eller myndighetens rutiner avseende service- och informationskyldighet eller informerat henne löpande om att handläggningen av ärendet försenats. Mot bakgrund av detta konstateras att handläggaren har brustit i handläggningen av lönebidragsärendet.

Handläggning, utredning, åtgärder för att rätta brister i en framställning och kommunicering av ärendet

Av utredningen i ärendet framgår att Arbetsförmedlingen den 31 augusti 2020 bokade in ett telefonmöte med arbetsgivaren och att mötet skedde den 4 september 2020. Arbetsgivaren bekräftade den 28 oktober 2020 per mail att en anställning av AA fortfarande var aktuell och ombads därför återkomma med förslag på telefontider för att diskutera anställningen men avhörde inte. Den 5 mars 2021 genomfördes en arbetsanalys där vissa frågor av avgörande betydelse för ärendets fortsatta handläggning förblev

obesvarade. Ansvarig handläggare kommunicerade därför arbetsgivaren frågorna via mail samma dag. Arbetsgivaren återkom aldrig till Arbetsförmedlingen och handläggningen avseende lönebidraget avstannade därmed.

Av FL framgår att Arbetsförmedlingen har ett utredningsansvar vid ärendehandläggning och att ett ärende ska handläggas så enkelt, snabbt och kostnadseffektivt som möjligt utan att rättssäkerheten eftersätts. Vidare framgår att innan en myndighet fattar ett beslut i ett ärende ska den, om det inte är uppenbart obehövt, underrätta den som är part om allt material av betydelse för beslutet och ge parten tillfälle att inom en bestämd tid yttra sig över materialet. I myndighetens handbok i Förvaltningsrätt förklaras vikten av att ärendehantering bl.a. sker enkelt och snabbt samt innebörden av kommunicering enligt FL.

Det kan konstateras att ansvarig handläggare förvisso har vidtagit åtgärder för att arbetsgivaren ska få möjlighet att rätta brister i sin framställning, förelagt denne att inkomma med svar på kompletterande frågor och i viss mån verkat för att ärendet ska bli utrett i den omfattning som dess beskaffenhet kräver. Handläggaren har dock inte i samband med den skriftliga kommunikationen till arbetsgivaren den 5 mars 2021 bett denne att inom en bestämd tid yttra sig. Yttrandet har inte heller förenats med en erinran om att ärendet i annat fall kan komma att avslås. Vidare har handläggaren inte heller kommunicerat AA och efterfrågat hennes synpunkter eller efterhört hennes eventuella kontakter med arbetsgivaren. Av utredningen framgår inte att några ytterligare handläggningsåtgärder har vidtagits efter den 5 mars 2021. Ansvarig handläggare har därmed inte iakttagit gällande rätt eller myndighetens rutiner då ärendet inte har handlagts enkelt och snabbt eller kommunicerats med en tidsfrist. Handläggaren har därmed brustit i sin handläggning av lönebidragsärendet.

AA kommenterade remissvaret.

I ett beslut den 15 september 2022 anförde *JO Thomas Norling* följande:

Bedömning

Handläggningstid

I 9 § förvaltningslagen (2017:900), FL, anges att ett ärende ska handläggas så enkelt, snabbt och kostnadseffektivt som möjligt utan att rättssäkerheten eftersätts.

Av utredningen framgår att Arbetsförmedlingen inledde ett ärende om lönebidrag den 20 juli 2020. Vid tidpunkten för myndighetens remissvar i januari 2022 uppgick handläggningstiden till över 18 månader, och det hade ännu inte fattats något beslut i ärendet. En så lång handläggningstid är helt oacceptabel.

Arbetsförmedlingens handläggning har varit påfallande passiv. Få handläggningsåtgärder vidtogs under 2020, och efter att kompletteringar hade begärts av den potentiella arbetsgivaren den 5 mars 2021 avstannade – av för mig oklara skäl – handläggningen praktiskt taget helt. Det framgår att det inte angavs i den begäran om kompletterande uppgifter som skickades inom vilken tid uppgifterna skulle lämnas in och vad som skulle kunna hända om det inte lämnades något svar. Det ligger givetvis i en myndighets ansvar att aktivt driva ett ärende framåt för att handläggningen inte ska riskera att dra ut på tiden. En myndighet bör därför alltid ange en tidsfrist inom vilken en komplettering ska komma in och informera om att ärendet kan komma att avgöras på befintligt underlag om det inte kompletteras.

Jag är mycket kritisk till Arbetsförmedlingens handläggning. Eftersom en anställning med lönebidrag inte påbörjas förrän myndigheten har fattat beslut i frågan har en utdragen handläggningstid stor påverkan både för den arbets sökande och för den potentiella arbetsgivaren. Det är bekymmersamt att Arbetsförmedlingen inte har angett något i sitt remissvar om vilka åtgärder som vidtagits för att ett beslut i ärendet ska fattas och när detta kan komma att ske. Jag utgår från att myndigheten numera har meddelat ett beslut i frågan om lönebidrag.

Underrättelse om väsentlig försening och serviceskyldighet

Av 6 § FL framgår även att en myndighet ska se till att kontakterna med enskilda blir smidiga och enkla samt att myndigheten utan onödigt dröjsmål ska lämna den enskilde sådan hjälp att han eller hon kan ta till vara sina intressen.

Om en myndighet bedömer att avgörandet i ett ärende som har inletts av en enskild part kommer att bli väsentligt försenat, ska myndigheten, enligt 11 § FL, underrätta parten om detta. I en sådan underrättelse ska myndigheten redovisa anledningen till förseningen.

Ärendet om lönebidrag inleddes efter det att den arbetsgivare som AA praktiserade hos uppgav att hon ville anställa AA med lönebidrag. Det är arbetsgivaren som är stödmottagare av sådant bidrag, och arbetsgivaren får därmed, tillsammans med den arbetssökande, anses vara part i den typen av ärende. Informationsskyldigheten enligt 11 § FL gäller gentemot den part som har inlett ärendet. I det aktuella ärendet var skyldigheten därför kopplad till AA:s potentiella arbetsgivare.

Åtminstone vid tidpunkten för de handläggningsåtgärder som vidtogs i mars 2021 måste det ha stått klart för Arbetsförmedlingen att avgörandet i ärendet skulle bli väsentligt försenat. Trots det underrättade Arbetsförmedlingen inte arbetsgivaren om väsentlig försening, och myndigheten har inte heller dokumenterat vilka eventuella överväganden den gjorde kring detta.

Det är rimligt att den enskilde inte hålls ovetande om vad som händer i ett ärende. Syftet med bestämmelsen i 11 § FL är att minska risken för att bristande information om handläggningen leder till onödig irritation över fördröjningen, vilket kan leda till att en part tar kontakt med myndigheten för att informera sig om handläggningen. Korrekt och tydlig information från myndigheten kan medföra att sådana kontakter uteblir och därmed i stället ge myndigheten tid att fokusera på att handlägga klart ärendet.

I ett ärende med två enskilda parter kan även den part som inte har inlett ärendet ha ett berättigat intresse av att få information när ett avgörande försenas. Jag anser därför att det är lämpligt att en myndighet, inom ramen för sin serviceskyldighet, lämnar samma information om väsentlig försening också till en sådan part.

Arbetsförmedlingen borde alltså ha informerat AA om den försening som uppstått. Av remissvaret framgår att myndigheten till viss del anser sig ha gjort så. Jag noterar dock att det inte framgår av myndighetens dokumentation att AA fått något besked om att avgörandet försenats och vad detta berott på utan att hon enbart upplysts om att beslut ännu inte fattats och att starten för

anställningen därför behövt skjutas upp. Den information hon fått har dessutom inte lämnats på Arbetsförmedlingens initiativ utan endast efter att AA kontaktat myndigheten.

Utöver detta framgår det att AA vid flera tillfällen varit i kontakt med Arbetsförmedlingen och ställt frågor om ärendet utan att ha fått svar på dessa. Det ingår naturligtvis i serviceskyldigheten att besvara frågor från enskilda, och Arbetsförmedlingen har brustit i detta genom att inte svara på AA:s frågor.

Dokumentation

Enligt 27 § FL ska en myndighet som får uppgifter på något annat sätt än genom en handling snarast dokumentera dem, om de kan ha betydelse för ett beslut i ärendet. Det ska framgå av dokumentationen när den har gjorts och av vem.

Att dokumentationsskyldigheten uppfylls är en förutsättning för att det ska finnas ett fullgott beslutsunderlag. Det är vidare en av förutsättningarna för insyn i och kontroll av verksamheten och har betydelse vid en eventuell överprövning. En god dokumentation i ett ärende underlättar överblicken av handläggningen av ärendet. Dokumentationen är också en förutsättning för att den som berörs av ärendet och andra, t.ex. domstolar och JO, ska kunna följa ärendets gång (se bl.a. JO 2014/15 s. 330, dnr 3972-2012 och JO:s beslut den 19 april 2018, dnr 458-2017).

Vid granskningen av ärendet om lönebidrag har det varit svårt att få en fullständig överblick av ärendets gång. Arbetsförmedlingens dokumentation har förts separat för AA och den potentiella arbetsgivaren, och utan tillgång till båda akterna går det inte att få en samlad bild över vilka åtgärder som har vidtagits.

Det verkar även som om vissa av de handläggningsåtgärder som Arbetsförmedlingen återger i sitt remissvar varken dokumenterats eller ägt rum vid de tidpunkter som påstås. Det är exempelvis oklart om något möte hölls med den potentiella arbetsgivaren den 4 september 2020 eftersom någon sådan händelse inte finns dokumenterad i daganteckningarna. Av både AA:s och arbetsgivarens akter framgår dock att ett möte genomfördes med arbetsgivaren den 15 juli 2020, och alltså innan ärendet om lönebidrag hade inletts. Eftersom mötet dokumenterades i AA:s akt först den 4 september 2020 är det tänkbart att Arbetsförmedlingen egentligen refererar till detta möte. Det inträffade visar på att en risk med att händelser dokumenteras långt i efterhand är att det inte går att klarlägga vilka åtgärder som faktiskt vidtagits och när så skett. Den dokumentation som gjorts i ärendet är inte acceptabel.

Avslutning

Sammanfattningsvis anser jag att det finns så stora brister i Arbetsförmedlingens handläggning av ärendet om lönebidrag att dessa sammantaget leder till allvarlig kritik från min sida. Jag förutsätter att myndigheten vidtar de åtgärder som krävs för att något liknande inte ska inträffa igen.

Övrigt

Det som AA anført i övrigt ger inte anledning till någon åtgärd eller något uttalande från min sida.

Ärendet föredrogs av rättssakkunniga Sara Uhrbom. I beredningen deltog även tf. byråchefen Karl Lorentzon.

Arbetsförmedlingen har inte uppfyllt sin serviceskyldighet i förhållande till en person med funktionsnedsättning

(Dnr 5394-2022)

Beslutet i korthet: En man som skrev in sig hos Arbetsförmedlingen i juni 2021 uppmanades att lämna in ett medicinskt underlag för att styrka sin funktionsnedsättning. Av underlaget, som kom in i oktober 2021, framgick att han inte klarade av att söka arbete på egen hand. Han kontaktade även Arbetsförmedlingen vid flera tillfällen och bad om hjälp. Han fick dock ingen hjälp från myndigheten, varken med att söka arbete eller aktivitetsrapporter. Inte heller reviderades hans handlingsplan. I stället fick han beslut om varning samt krav på återbetalning från sin arbetslöshetskassa eftersom han misskött sitt arbetssökande.

Personer med funktionsnedsättning kan ha särskilda svårigheter både att söka arbete och att bevaka sina intressen hos Arbetsförmedlingen. För att den enskilde ska få tillgång till rätt insatser och för att onödigt lång arbetslöshet ska kunna undvikas, är det enligt JO väsentligt att Arbetsförmedlingen snabbt utreder och bedömer om den enskilde har en sådan funktionsnedsättning som ger rätt till stödinsatser. Myndigheten kan behöva anpassa sitt bemötande och sina hjälpinsatser enligt 6 § förvaltningslagen till den enskildes förmåga och förutsättningar. Det kan innebära en längre gående serviceskyldighet i förhållande till personer med funktionsnedsättning, t.ex. kan ett personligt möte behöva hållas.

Arbetsförmedlingens passivitet gjorde att det tog sju månader från det att den enskilde skickade in det medicinska underlaget till dess att han fick en funktionshinderkod registrerad. JO kritiserar den passiva handläggningen. Om kraven på service- och utredningsskyldighet hade uppfyllts av myndigheten, skulle den enskildes behov av extra stöd ha uppmärksammats tidigare. Sanktioner från arbetslöshetskassan skulle då ha kunnat undvikas. Bestämmelsen om väsentlig försening i 11 § förvaltningslagen är inte tillämplig i ärenden om inskrivning vid Arbetsförmedlingen eftersom sådana ärenden inte ska *avgöras* av myndigheten. Däremot anser JO att det är lämpligt att myndigheten, om handläggningen drar ut på tiden, informerar den enskilde om detta inom ramen för sin serviceskyldighet.

Arbetsförmedlingen kritiseras även för brister i tillgänglighet och service samt brister i dokumentationen. Sammanfattningsvis får myndigheten allvarlig kritik.

Anmälan

I en anmälan som kom in till JO den 4 juli 2022 framförde BB klagomål mot Arbetsförmedlingen. Han klagade på brister i myndighetens service och tillgänglighet. Av anmälan framgick att BB inte hade kunnat nå myndigheten trots att han försökt kontakta den via telefon, e-post och chattfunktion. Han hade inte fått hjälp och stöd med anledning av sin funktionsnedsättning. Inte heller hade myndigheten beaktat det läkarintyg som han skickat in. Trots uppgifterna i läkarintyget blev han återbetalningsskyldig till arbetslöshetskassan (Hotell- och restauranganställdas a-kassa, HRAK) på grund av felaktiga uppgifter från Arbetsförmedlingen. BB bifogade beslutet om återbetalningsskyldighet daterat den 16 juni 2022. Han klagade även på bristande dokumentation.

Utredning

Inledningsvis hämtade JO in BB:s akt från Arbetsförmedlingen. Därefter begärde JO att Arbetsförmedlingen skulle yttra sig över vad som framkommit i BB:s anmälan. JO ställde även ett antal frågor. Myndigheten skulle även redogöra för vilken hjälp en arbetssökande med funktionsnedsättning kan förvänta sig. I sitt remissvar uppgav Arbetsförmedlingen följande (fotnoter och bilagor har utelämnats här).

Arbetsförmedlingens utredning

Av handlingarna i utredningen framgår bl.a. följande

Den 9 juni 2021 besökte BB Arbetsförmedlingens kundtorg i Solna och fick där hjälp med att skriva in sig som arbetssökande. Han fick med sig en kallelse till ett första planeringssamtal den 16 juni 2021. Vid planeringssamtalet den 16 juni upprättades en handlingsplan där det framgick att BB kunde erbjudas fördjupat samtal efter att han lämnat in medicinskt underlag till Arbetsförmedlingen. Det framgick också av handlingsplanen att BB skulle redovisa sina jobbsökaraktiviteter genom att skicka in en aktivitetsrapport varje månad.

Den 31 augusti 2021 kontaktade BB Arbetsförmedlingen genom att ringa till enheten Personligt distansmöte (PDM). Han ville ha kontakt med arbetsförmedlare på det lokala kontoret Stockholm Stad City Vällingby, då han försökt få kontakt med dem via mejl till funktionsbrevlåda och telefon men utan resultat. Han fick då kontaktuppgifter till arbetsförmedlare på kontoret.

Den 18 oktober inkom läkarintyg som beskriver BB:s funktionsnedsättningar till Arbetsförmedlingen City Stockholm Vällingby.

Den 19 oktober besökte BB Kundtorget och meddelade att han ville bli uppringd. Handläggare på Kundtorget ringde upp samma dag och BB uppgav då att han ville bli uppringd vid annat tillfälle och att han skulle återkomma med tid som passade för nytt samtal.

Den 2 november skickade BB åter in läkarintyget via mejl till lokalkontoret och uppgav att han var angelägen om att träffa en handläggare i ett fysiskt möte. Han uppgav att han hade blivit hänvisad mellan olika kontor, hemsida och chatt och att han blev mer och mer förvirrad och behövde stöd från Arbetsförmedlingen.

Den 4 november mejlade BB lokalkontoret angående två meddelanden han fått rörande information som Arbetsförmedlingen skickat till a-kassan. Han önskar träffa en handläggare för att reda ut ett missförstånd.

Den 5 maj 2022 skickade Arbetsförmedlingen en kallelse om telefonmöte till BB. Detta ändrades sedan till ett fysiskt möte på plats den 12 maj då BB önskar det. Av daganteckningar framgår att en kod för funktionsnedsättning registrerades den 12 maj. I övrigt framgår inte av daganteckningar vad som sades och handlingsplanen uppdaterades inte.

Den 8 juli 2022 mejlade BB till Arbetsförmedlingen Stockholm Stad City där han lyfte sitt missnöje med hur hans ärende hanterats, återkravet från a-kassan samt efterfrågade en personlig kontakt för att diskutera en utbildning till hovslagare som han är intresserad av. Arbetsförmedlingen svarade honom samma dag med uppmaning att ta kontakt med Arbetsförmedlingen Kundrelationer angående missnöje med handläggningen av ärendet.

Arbetsförmedlingen Stockholm Stad City Vällingby har yttrat sig och fört fram bl.a. följande:

Den 14 januari 2022 skrev BB i sin aktivitetsrapport att han arbetade deltid vilket granskades av EGK den 21 januari 2022. A-kassan hämtade detta meddelande som även visade på att han inte sökte arbete aktivt. Det lokala kontoret skickade frågor via e-post om i vilken omfattning BB arbetade och att han kunde ringa PDM eller mejla kontoret med svaret, vilket han inte gjorde. Den 5 maj 2022 mejlade BB in att han ville ha ett möte och att Arbetsförmedlingen är omöjliga att nå. Sökande hade då inte svarat på mejl som gått ut från kontoret den 28 april 2022 förrän en vecka senare.

Avsaknad av centrala system för att skicka in medicinska underlag samt avsaknad av centrala kvalitetssäkrade svar till arbetssökande som mejlar och skickar in underlag samt alla öppna kommunikationskanaler in till Arbetsförmedlingen med ibland oklar ansvarsfördelning innebär att även mycket enkla ärenden som detta (arbetssökande deltog ej i program) är svåra att följa och överblicka. De inblandade är mycket erfarna arbetsförmedlare och har gjort så gott de kunnat.

Enheten Riktade insatser har yttrat sig och fört fram följande avseende vilken hjälp en sökande med funktionsnedsättning kan förvänta sig från Arbetsförmedlingen samt frågan om formen för möten och kontakter ska anpassas efter den arbetssökandes behov.

Arbetsförmedlingen har ett särskilt uppdrag att stödja arbetssökande med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga. Ett viktigt verktyg som Arbetsförmedlingen har till sitt förfogande för att stödja personer med funktionsnedsättning att få och behålla ett arbete är de insatser som regleras i förordning (2017:462) om insatser för personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga. En funktionsnedsättning ska styrkas genom ett medicinskt underlag eller annat godkänt underlag.

När en arbetssökande informerar Arbetsförmedlingen att hen har en funktionsnedsättning eller om myndigheten får indikationer på detta, ska myndigheten utreda och bedöma om och på vilket sätt funktionsnedsättningen påverkar individens förmåga att arbeta. Arbetsförmedlingen behöver utreda och bedöma den arbetssökandes förmåga att arbeta med hänsyn till funktionsnedsättningen så tidigt som möjligt efter inskrivning på myndigheten.

Med utgångspunkt från utredningsresultatet tar myndigheten, tillsammans med individen, ställning till vilka stöd och insatser som skapar förutsättningar för individen att arbeta.

Medarbetarna i teamen handlägger ärenden från hela regionen, det vill säga arbetar geografiskt obundet och använder distansteknik i möte med arbetssökande. Vid behov kan också fysiska möten genomföras. Det är inte ett krav att arbetssökande har ett medicinskt underlag för att dess ärende ska kunna slussas till teamen.

Enligt Arbetsförmedlingens kundstrategi ska arbetssökande få tillgång till stöd i den kanal som passar personen bäst. Digitala alternativ och självservice erbjuds i första hand, men en bedömning ska göras om eventuell mötesbokning i dialog med den arbetssökande. Den arbetssökandes behov ska styra huruvida ett möte ska bokas eller om behoven kan tillgodoses på något annat sätt.

Arbetsförmedlingens riktlinjer och stöd

I *Arbetsförmedlingens handläggarstöd Funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga – utredning och registrering av kod för uppgift om funktionsnedsättning* (AFHS 24/2011 Version 7.0), framgår bland annat följande: [---] För det fall en funktionsnedsättning har identifierats ska den arbetssökandes arbetsförmåga och arbetsförutsättningar, möjligheter och begränsningar med hänsyn till funktionsnedsättningen bedömas.

I *Arbetsförmedlingens handläggarstöd Aktivitetsrapportering* (AFHS 2/2016, version 12.0), framgår att om den arbetssökande inte lämnar in sin aktivitetsrapport till Arbetsförmedlingen inom utsatt tid, skickas automatiskt ett meddelande till a-kassan och information om meddelandet till den arbetssökande. A-kassan utreder och beslutar om händelsen ska leda till varning eller avstängning från rätt till ersättning. Syftet med aktivitetsrapporten är dels att säkerställa att den arbetssökande söker lämpliga arbeten, dels att identifiera personer som kan behöva extra stöd i sitt arbetssökande. Enheten Granskning och kontroll ansvarar för att granska aktivitetsrapporten utifrån ett kontrollperspektiv och arbetsförmedlare ska använda rapporten ur ett stödjande perspektiv. När man som arbetsförmedlare följer upp aktivitetsrapporten ska man bedöma om det finns behov av att boka in ett möte eller ta kontakt med den arbetssökande med anledning av det som framgår i aktivitetsrapporten.

Arbetsförmedlingens slutsatser

Av utredningen framgår att en handläggare på Arbetsförmedlingen försökte nå BB den 19 oktober 2021 i samband med att han lämnat in medicinska underlag till myndigheten. BB hade då inte möjlighet att ta samtalet utan bad handläggaren återkomma. BB skickade sedan in de medicinska underlagen på nytt via mejl i början av november 2021 och uttryckte i samband med det att han behövde stöd från Arbetsförmedlingen. Det verkar inte ha uppmärksammats av någon på myndigheten. Det dröjde i stället till maj 2022 innan han fick en tid för samtal. Enheten Stockholm Stad City Vällingby har anfört att man på grund av en hög eftersläpning i stöd till funktionsnedsatta, bland annat på grund av Coronapandemin, inte haft möjlighet att erbjuda personliga möten i den utsträckning man hade behövt göra. Man borde ha informerat BB om det, för att tydliggöra att det var långa väntetider och att ett samtal med handläggare skulle dröja (11 § FL).

Enligt vad en arbetssökande med funktionsnedsättning kan förvänta sig i stöd från Arbetsförmedlingen så behöver man utreda och bedöma personens förmåga att arbeta med hänsyn till funktionsnedsättningen så tidigt som möjligt efter inskrivning på myndigheten. Det har man inte gjort i BB:s ärende då Arbetsförmedlingen ännu inte har påbörjat någon utredning, inte

heller efter vad som framkom om funktionsnedsättningen vid samtalet den 12 maj 2022. Fördröjningen har haft betydelse för handläggning av ärendet och Arbetsförmedlingen har inte påbörjat utredning av ärendet i enlighet med 23 § FL.

När det gäller återkravet från HRAK så bör man kunna utgå ifrån att om Arbetsförmedlingen uppfyllt kraven på service (6 § FL) och utredning (23 § FL) i tid så borde någon ha uppmärksammat att BB behövde extra stöd i sitt arbetssökande utifrån det han redovisade i sina aktivitetsrapporter. Den ursprungliga handlingsplanen, att BB skulle söka arbete på egen hand och rapportera sökta arbeten, borde ha reviderats i samband med att medicinskt underlag inkom.

Av FL framgår att Arbetsförmedlingen har ett dokumentationsansvar vid ärendehandläggning vilket innebär att uppgifter av betydelse ska dokumenteras. I myndighetens handbok Förvaltningsrätt förklaras även vikten av dokumentation som grundläggande vid ärendehandläggning. Det finns ingen dokumentation av vad som sades och planerades vid samtalet den 12 maj 2022.

Med detta yttrande lämnar Arbetsförmedlingen till JO att ta ställning i ärendet.

BB fick möjlighet att kommentera remissvaret.

I ett beslut den 8 juni 2023 anförde *JO Thomas Norling* följande:

Rättslig reglering

En myndighet ska se till att kontakterna med enskilda blir smidiga och enkla. Myndigheten ska lämna den enskilde sådan hjälp att han eller hon kan ta till vara sina intressen. Hjälpen ska ges i den utsträckning som är lämplig med hänsyn till frågans art, den enskildes behov av hjälp och myndighetens verksamhet. Den ska ges utan onödigt dröjsmål. Detta framgår av 6 § förvaltningslagen (2017:900), FL.

Enligt 7 § första stycket FL ska en myndighet vara tillgänglig för kontakter med enskilda och informera allmänheten om hur och när sådana kan tas.

Vidare följer det av 9 § första stycket FL att ett ärende ska handläggas så enkelt, snabbt och kostnadseffektivt som möjligt utan att rättssäkerheten efter-sätts.

Om en myndighet bedömer att avgörandet i ett ärende som har inletts av en enskild part kommer att bli väsentligt försenat, ska myndigheten enligt 11 § FL underrätta parten om detta. I en sådan underrättelse ska myndigheten redovisa anledningen till förseningen.

Enligt 23 § FL ska en myndighet se till att ett ärende blir utrett i den omfattning som dess beskaffenhet kräver. En enskild part som inleder ett ärende ska medverka genom att så långt som möjligt ge in den utredning som parten vill åberopa till stöd för sin framställning. Om det behövs ska myndigheten genom frågor och påpekanden verka för att parten förtydligar eller kompletterar framställningen.

Dokumentationsskyldigheten regleras i 27 § FL. En myndighet som får uppgifter på något annat sätt än genom en handling ska snarast dokumentera dem, om de kan ha betydelse för ett beslut i ärendet. Det ska framgå av dokumentationen när den har gjorts och av vem.

I 1 § förordningen (2017:462) om särskilda insatser för personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga (programförordningen) finns en uppräknning av de särskilda insatser som kan beviljas. Sådana insatser är bl.a. särskild stödperson för introduktion och uppföljning (SIUS), lönebidrag och skyddat arbete. Programmet riktar sig till personer som har en funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga och som till följd av detta har behov av stöd för att stärka sina möjligheter att få eller behålla ett arbete. Syftet med programmet är att kompensera för nedsättningen i arbetsförmåga och stärka möjligheten att få eller behålla ett arbete.

Enligt 11 § första stycket programförordningen får Arbetsförmedlingen utse en särskild stödperson för introduktion och uppföljning åt en person som behöver extra stöd och träning i inledningsskedet av en anställning eller under arbetspraktik som föregår en anställning. Stödet får lämnas i längst 6 månader under introduktion. Det får också lämnas under uppföljningen av en anställning.

Bedömning

Hjälp till personer med funktionsnedsättning

Arbetsförmedlingen har ett särskilt ansvar för att stödja arbetssökande med funktionsnedsättning. Den som har en sådan nedsättning som innebär en påverkan på arbetsförmågan och som till följd av detta har behov av stöd för att stärka sina möjligheter att få eller behålla ett arbete, kan beviljas de särskilda insatser som anges i 1 § programförordningen. Förutsättningen för att ta del av sådana insatser är, enligt *Arbetsförmedlingens handläggarsöd* (Af-2020/0049 8695, avsnitt 2 och avsnitt 4), att den enskilde styrker funktionsnedsättningen med ett medicinskt underlag och att myndigheten bedömer att nedsättningen har påverkan på arbetsförmågan. För att den enskilde ska få tillgång till rätt insatser och för att onödigt lång arbetslöshet ska kunna undvikas, är det därför väsentligt att Arbetsförmedlingen snabbt utreder och bedömer om den enskilde har en sådan funktionsnedsättning som ger rätt till stödinsatser.

Personer med funktionsnedsättning kan ha särskilda svårigheter både att söka arbete och att bevaka sina intressen hos Arbetsförmedlingen. Det kan exempelvis gälla svårigheter med att hålla kontakt med myndigheten, att besvara frågor, att skaffa fram och skicka in rätt handlingar eller på annat sätt driva sitt ärende framåt. Myndigheten kan behöva anpassa sitt bemötande och sina hjälpinsatser enligt 6 § FL till den enskildes förmåga och förutsättningar. Det kan innebära en längre gående serviceskyldighet i förhållande till personer med funktionsnedsättning. Det kan också medföra att formerna för möten och kommunikationsvägar behöver anpassas (jfr JO 2020/21 s. 428, 1959-2019). Myndighetens utredningsskyldighet enligt 23 § FL kan också behöva vara mer omfattande när den enskildes förmåga att bevaka sina intressen är begränsad i något avseende.

Utredning och bedömning av funktionsnedsättningen och på vilket sätt den påverkar den enskildes möjligheter att söka och få arbete, behöver genomföras så snart som möjligt efter att han eller hon skrivit in sig hos Arbetsförmedlingen. När ett medicinskt underlag har kommit in, behöver Arbetsförmed-

lingen bedöma om det är tillräckligt och vilka insatser den enskilde kan behöva med anledning av sin funktionsnedsättning. Det är också viktigt att bedömningen dokumenteras så att den enskilde vid behov får en funktionshinderkod registrerad och en aktuell handlingsplan upprättad. Naturligtvis behöver den enskildes stödbehov och eventuella anpassningar framgå av dokumentationen.

Jag har på senare tid fått in flera anmälningsärenden där arbetssökande med funktionsnedsättning har klagat på att de inte har fått tillräcklig hjälp med att få fram medicinskt underlag eller på att registreringen av en funktionshinderkod har dröjt. Jag har därför beslutat att granska detta ärende. (Se även JO:s beslut i ärende dnr 3476-2022.)

Utredningen av BB:s funktionsnedsättning

I nära anslutning till att BB skrev in sig hos Arbetsförmedlingen i juni 2021 hölls ett planeringsmöte och en handlingsplan upprättades. Han fick information om möjligheten till extra stöd vid funktionsnedsättning och information om att han skulle lämna in medicinskt underlag för att få ta del av detta stöd. Ett sådant underlag kom in till Arbetsförmedlingen den 18 oktober 2021. I läkarintyget beskrevs funktionsnedsättningen och läkaren bedömde att BB, på grund av denna nedsättning, inte klarade att söka arbete på egen hand.

Arbetsförmedlingen gjorde ett försök att kontakta BB med anledning av det medicinska underlaget. Såvitt framgår gjordes inte några ytterligare kontaktförsök från myndighetens sida. I november 2021 skickade BB in läkarintyget på nytt och skrev två e-postmeddelanden till Arbetsförmedlingen där han på ett tydligt sätt framförde att han behövde hjälp från myndigheten. I sitt remissvar skriver Arbetsförmedlingen att dessa meddelanden inte uppmärksammades. Först i maj 2022, dvs. sju månader senare, fick BB tid för ett möte. I samband med detta möte, som hölls den 12 maj 2022, registrerades en funktionshinderkod. Varken BB:s begäran om hjälp eller innehållet i läkarintyget verkar emellertid ha lett till någon åtgärd från Arbetsförmedlingens sida. Han fick inte någon hjälp med att söka arbete eller aktivitetsrapportera. Vidare reviderades inte hans handlingsplan, där det framgick hur många arbeten han skulle söka.

Bristerna i de aktivitetsrapporter som BB lämnade medförde att han fick beslut om sanktioner (varning) från arbetslöshetskassan HRAK. I sin JO-anmälan beskriver BB att han vid mötet den 12 maj 2022 fick löfte om att Arbetsförmedlingen skulle kontakta HRAK för att få varningarna borttagna. Såvitt framgår av utredningen togs dock inga sådana kontakter. Den 16 juni 2022 fattade arbetslöshetskassan beslut om att återkräva arbetslöshetsersättning från BB. Enligt beslutet hade HRAK fått information från Arbetsförmedlingen om att BB misskött sitt arbetssökande vid tre tillfällen och därför stängts av från ersättningsrätt under fem ersättningsdagar. Han skulle därför återbetala den ersättning han fått felaktigt. Inför sitt beslut hade HRAK varit i kontakt med Arbetsförmedlingen och efterfrågat daganteckningar från mötet den 12 maj 2022 samt frågat om det fanns uppgifter om särskilt stöd för BB på grund av hans diagnos. HRAK fick svaret att Arbetsförmedlingen inte hade några anteckningar från mötet.

I remissvaret uppger Arbetsförmedlingen att den handlingsplan som innebar att BB skulle söka arbete på egen hand och rapportera sökta arbeten, borde ha reviderats i samband med att ett medicinskt underlag kom in. Myndigheten bedömer att om kraven på service- och utredningsskyldighet hade uppfyllts, skulle BB:s behov av extra stöd ha uppmärksammats. Jag delar den uppfattningen. Om BB hade fått det stöd han behövde, skulle dessutom de sanktioner som HRAK beslutat om, kunnat undvikas. Vidare tolkar jag remissvaret som att utredningen och bedömningen av BB:s funktionsnedsättning ännu inte kommit till stånd i oktober 2022, vilket i så fall är anmärkningsvärt.

Passiv handläggning och tillämpning av 11 § FL

Några åtgärder vidtogs alltså inte i BB:s ärende under perioden oktober 2021 till och med maj 2022. Arbetsförmedlingen skriver i sitt remissvar att denna passivitet borde ha aktualiserat 11 § FL. Bestämmelsen är tillämplig i ärenden som har inletts av en enskild part och innebär att en myndighet ska underrätta en part om myndigheten gör bedömningen att avgörandet i ett ärende kommer att bli väsentligt försenat. Bestämmelsen tar sikte på en myndighets slutliga avgörande av ett ärende och är således inte tillämplig på andra beslut som myndigheten kan behöva fatta under handläggningens gång (jfr prop. 2016/17:180 s. 110).

I detta fall inleddes ärendet genom att BB registrerade sig som arbetsökande. Frågan är om det är ett ärende som ska avslutas genom ett *avgörande* i sakfrågan. Ett ärende om arbetsförmedling kan avslutas av olika skäl men typiskt sett sker det genom att den enskilde skriver ut sig till arbete eller avaktualiseras av någon annan anledning. Även om det under ärendets handläggning kan krävas ett antal beslut från Arbetsförmedlingens sida är ärendet inte av sådant slag att det ska *avgöras* av myndigheten. Jag kan därför inte se att 11 § FL är tillämplig. Däremot är det naturligtvis lämpligt att myndigheten, om handläggningen drar ut på tiden, informerar den enskilde om detta inom ramen för sin serviceskyldighet.

Tillgänglighet, serviceskyldighet och dokumentation

Det framgår av BB:s JO-anmälan och de e-postmeddelanden som han skrev till Arbetsförmedlingen den 31 augusti 2021, den 15 oktober 2021 och den 2 november 2021 att han försökte kontakta myndigheten flera gånger utan att få svar. Kontaktförsöken gjordes via både telefon, e-post och chattfunktion. Hans klagomål ledde till att han fick kontaktuppgifter till lokalkontoret men ingen på myndigheten kontaktade honom eller såg till att han faktiskt fick kontakt.

En förutsättning för att en myndighet ska kunna uppfylla sin serviceskyldighet enligt 6 § FL är att den i enlighet med 7 § FL är tillgänglig för allmänheten och att det går att nå myndigheten. Kontaktförsök från enskilda ska besvaras så snart det är möjligt. Det gäller kontakter såväl per telefon som per e-post eller brev. Arbetsförmedlingen borde ha besvarat BB:s kontaktförsök. Det är särskilt anmärkningsvärt att de e-postmeddelanden som BB skickade den 2 och den 4 november 2021, och som uppenbarligen togs emot av myndigheten, inte besvarades.

Serviceskyldigheten enligt 6 § FL ska anpassas till den enskildes behov av hjälp. Som jag redan nämnt kan det innebära en längre gående serviceskyldighet i förhållande till personer med funktionsnedsättning. Det framgår av utredningen att BB vid flera tillfällen framförde att han ville ha ett personligt möte med Arbetsförmedlingen. Varken i augusti 2021 eller i november 2021 synes han ha fått svar på sin begäran eller kallats till ett personligt möte. I maj 2022 kallades han till ett telefonmöte. Jag noterar att Arbetsförmedlingen ändrade formen för mötet när BB begärde det. Ett personligt möte hölls den 12 maj 2022 men detta borde med hänsyn till hans upprepade önskemål ha skett långt tidigare.

Från det möte som hölls den 12 maj 2022 finns ingen dokumentation förutom att en funktionshinderkod registrerades. Enligt 27 § FL ska en myndighet som får uppgifter på något annat sätt än genom en handling snarast dokumentera dem, om de kan ha betydelse för ett beslut i ärendet. I detta fall bidrog dessutom den uteblivna dokumentationen till att BB inte fick den hjälp han behövde och att han drabbades av ett återkrav från arbetslöshetskassan. Arbetsförmedlingen borde självklart ha sett till att mötet dokumenterades.

Den 8 juli 2022 skickade BB ett e-postmeddelande till Arbetsförmedlingen där han klagade på myndighetens handläggning. I meddelandet framförde han bl.a. att han blivit återbetalningsskyldig och att HRAK:s beslut baserades på att Arbetsförmedlingen inte hade upprättat någon dokumentation från mötet den 12 maj 2022. Han framförde även att handläggaren som han träffat vid detta möte inte hade kontaktat HRAK som hon hade lovat. Som svar på detta meddelande hänvisades han till enheten för kundrelationer för att där framföra sina klagomål. Jag har inga synpunkter på att BB hänvisades till enheten för kundrelationer men myndigheten borde dessutom ha åtgärdat den bristfälliga dokumentationen i ärendet så att BB, vid en eventuell begäran om omprövning av återkravsbeslutet, skulle kunna stödja sig på en fullständig dokumentation.

Arbetsförmedlingen kritiserar

De brister som jag har påtalat ovan medför sammantaget att Arbetsförmedlingen förtjänar allvarlig kritik för sin handläggning av BB:s ärende.

Ärendet föredrogs av ämnessakkunniga Emma Rönström. I beredningen deltog även tf. byråchefen Karl Lorentzon.

Arbetsförmedlingen får allvarlig kritik för bristande tillgänglighet och service samt för att ha agerat i strid med legalitetsprincipen

(Dnr 7766-2022, 9432-2022)

Beslutet i korthet: Arbetsförmedlingen har som rutin att förlänga tiden för att lämna in aktivitetsrapporter vid driftstörningar på myndighetens webbplats. JO konstaterar att den rutinen saknar författningsstöd och således strider mot legalitetsprincipen. Arbetsförmedlingen har dessutom angett i ett internt handläggarstöd att meddelanden till arbetslöshetskassor inte ska skickas i en viss situation. Det finns dock inga undantag från myndighetens underrättelseskyldighet i den förordning som reglerar detta. JO är kritisk och uttalar att det inte är acceptabelt att utfärda interna anvisningar som står i strid med gällande lagstiftning. Både reglerna om aktivitetsrapportering och skyldigheten att i vissa fall underrätta arbetslöshetskassorna utgör delar av det kontrollansvar som regeringen ålagt Arbetsförmedlingen. JO ser allvarligt på att myndigheten har underlåtit att fullgöra det ansvaret.

Utöver detta får Arbetsförmedlingen kritik för bristande tillgänglighet. Utredningen visar att det förekommit perioder då inte alla telefonsamtal eller försök att nå myndigheten via chatt har besvarats. Att en myndighet är så svår att nå är, enligt JO, inte acceptabelt.

Slutligen gör JO vissa uttalanden om myndigheternas skyldighet att bidra till JO:s granskning.

Anmälningarna

I en anmälan som kom in till JO den 5 oktober 2022 (dnr 7766-2022) framförde AA bl.a. att det var svårt att nå Arbetsförmedlingen via telefon och chatt. Vid ett tillfälle när hon försökte kontakta myndigheten avslutades samtalet innan hon ens hade kommit till en telefonkö. Det gick inte heller att nå myndigheten via chatten.

AA uppgav vidare att det på grund av driftstörningar på Arbetsförmedlingens webbplats inte gått att skicka in aktivitetsrapporter, vilket medfört att hon gått miste om ersättning.

I en anmälan som kom in till JO den 1 december 2022 (dnr 9432-2022) framförde BB att Arbetsförmedlingens handläggarstöd innehåller instruktioner till handläggarna om att i vissa fall låta bli att meddela arbetslöshetskassan att den enskilde inte aktivt söker arbete. Ett sådant agerande strider mot myndighetens skyldigheter. Orsaken till att den enskilde inte varit aktivt arbetssökande saknar betydelse för underrättelseskyldigheten och det finns ingen möjlighet att beakta godtagbara skäl.

BB uppgav vidare att Arbetsförmedlingen återkommande förlänger fristen för att lämna in aktivitetsrapporter när det varit driftstörningar i slutet av en inlämningsperiod. Sådana störningar kan utgöra godtagbara skäl för att en rapport inte lämnats in i rätt tid, men myndigheten tycks inte utreda den faktiska orsaken till att rapporten kommit in för sent.

Utredning

JO begärde att Arbetsförmedlingen skulle yttra sig över det som förts fram i respektive anmälan samt besvara ett antal frågor i AA:s ärende.

I sitt yttrande den 9 januari 2023 om AA:s ärende (dnr 7766-2022) uppgav Arbetsförmedlingen bl.a. att det under vissa perioder varit svårt att nå myndigheten via telefon och chatt samt att situationen försämrats sedan september 2022 då antalet inkomna samtal ökade kraftigt. Statistiken visar att 81 procent av telefonsamtalen under september och oktober 2022 antingen nådde en handläggare eller avslutades under kötiden, medan 19 procent inte ens nådde fram till kön. Försöken att nå en handläggare via chatten lyckades under samma period i 19 procent av fallen. Myndigheten arbetar aktivt med bl.a. rekrytering samt administrativa och tekniska lösningar för att förbättra tillgängligheten.

Av yttrandet framgick vidare att tiden för aktivitetsrapportering förlängs vid driftstörningar. Att utan godtagbara skäl låta bli att aktivitetsrapportera inom utsatt tid utgör grund för sanktionerna varning eller avstängning från rätten till ersättning. Tekniska fel i Arbetsförmedlingens system kan vara ett godtagbart skäl för att lämna in rapporten i efterhand och den som riskerar att drabbas av sanktioner ges möjlighet att påtala driftstörningar.

I sitt yttrande den 23 januari 2023 om BB:s ärende (dnr 9432-2022) uppgav Arbetsförmedlingen att myndigheten inte alltid underrättar arbetslöshetskassan om att en enskild inte aktivt sökt lämpliga arbeten. Det lämnas ingen underrättelse i de fall den enskilde gjort en överenskommelse med sin handläggare om att han eller hon inte behöver söka arbete. I stället har myndigheten i dessa fall uppmärksammat handläggaren på att sådana överenskommelser inte får göras. Tillvägagångssättet har inneburit en felaktig hantering och Arbetsförmedlingen avser att ändra tillämpningen fr.o.m. den 1 mars 2023.

Av yttrandet framgick dessutom att Arbetsförmedlingen i vissa fall förlänger fristen för att lämna in aktivitetsrapporter. För att den enskilde inte ska riskera att bli utan ersättning finns det en rutin som innebär att fristen förlängs om det förekommer driftstörningar i slutet av inlämningsperioden. Arbetsförmedlingen framhåller att rutinen fyller en viktig funktion och är ändamålsenlig, samt att det inte hade varit resursmässigt försvarbart att utreda om den arbetsökande lämnat in sin rapport för sent om perioden inte hade förlängts. Myndigheten anser att de arbetsökande som har lämnat in sina aktivitetsrapporter inom den förlängda tiden har fullgjort sin skyldighet att lämna in rapporten inom utsatt tid. Det saknas därför skäl att pröva om det finns godtagbara skäl i en sådan situation.

JO begärde därefter att Arbetsförmedlingen skulle utveckla sitt yttrande i den delen av BB:s ärende som rörde rutinen att förlänga perioden för aktivitetsrapportering. Myndigheten ombads även att ange med vilket rättsligt stöd rutinen hade beslutats. I ett förnyat yttrande, daterat den 17 mars 2023, uppgav Arbetsförmedlingen bl.a. att myndigheten i syfte att ha möjlighet att använda rutinen i fortsättningen, kommer att se över sina föreskrifter för att säkerställa att en förlängning av tiden är förenlig med förordningen (2000:628) om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten.

AA och BB fick möjlighet att kommentera respektive yttrande. BB kommenterade Arbetsförmedlingens yttranden i ärendet med dnr 9432-2022.

I ett beslut den 14 november 2023 anförde *JO Thomas Norling* följande:

Rättsliga utgångspunkter

God förvaltning

Både AA:s och BB:s ärende gäller frågor som rör grunderna för god förvaltning. Jag har därför funnit anledning att behandla dem i ett gemensamt beslut.

Grunderna för god förvaltning anges i ett särskilt avsnitt i förvaltningslagen (2017:900), FL, som innehåller bestämmelser om bl.a. legalitet, objektivitet och proportionalitet (5 §) samt service och tillgänglighet (6–7 §§). Dessa bestämmelser ska tillämpas inom en myndighets hela verksamhet, till skillnad från övriga bestämmelser i förvaltningslagen som enbart är tillämpliga vid handläggning av ärenden.

Vid bedömningen av vad som ska krävas av myndigheterna i det här avseendet bör vikt läggas vid FL:s primära syfte att värna den enskilde och att lägga grunden för hur kontakterna mellan myndigheterna och enskilda ska se ut. I propositionen till lagen uttalas att en modern förvaltning bör präglas av ett tydligt medborgarperspektiv med högt ställda krav på god service (se prop. 2016/17:180 s. 20 f.).

Legalitetsprincipen

Av 1 kap. 1 § tredje stycket regeringsformen framgår att den offentliga makten ska utövas under lagarna. Bestämmelsen ger uttryck för den s.k. legalitetsprincipen och innebär att all maktutövning ska vara grundad på lag eller annan föreskrift. Avsikten är att förvaltningen ska vara normenlig och inte godtycklig.

Legalitetsprincipen kommer även till uttryck i 5 § första stycket FL där det anges att en myndighet endast får vidta åtgärder som har stöd i rättsordningen. I förarbetena till bestämmelsen uttalas att legalitetsprincipen är av central betydelse inom förvaltningsrätten, eftersom kravet på författningsstöd bildar utgångspunkt för myndigheternas verksamhet såväl när det gäller att handlägga ärenden och besluta i dessa som i fråga om annan verksamhet som en myndighet bedriver (se prop. 2016/17:180 s. 58).

Jag har tidigare kritiserat Arbetsförmedlingen för att myndigheten under en period tillfälligt upphörde med att fatta beslut om sanktioner och att skicka underrättelser till arbetslöshetskassorna. Jag uttalade då att besluten stod i direkt strid med Arbetsförmedlingens skyldigheter och att myndigheten genom besluten hade agerat i strid med legalitetsprincipen. (Se JO 2022/23 s. 30, dnr 338-2021.)

Tillgänglighet och service

Frågan om service regleras i 6 § FL där det anges att en myndighet ska se till att kontakterna med enskilda blir smidiga och enkla. Myndigheten ska utan onödigt dröjsmål lämna den enskilde sådan hjälp att han eller hon kan ta till

vara sina intressen. Hjälpen ska ges i den utsträckning den är lämplig med hänsyn till frågans art, den enskildes behov av hjälp och myndighetens verksamhet.

Av 7 § första stycket FL framgår vidare att en myndighet ska vara tillgänglig för kontakter med enskilda och informera allmänheten om hur och när sådana kan tas.

Bestämmelserna i 6 och 7 §§ FL hänger samman på så sätt att en myndighet måste vara tillgänglig för allmänheten och rent faktiskt vara möjlig att nå, för att kunna uppfylla sin serviceskyldighet. Att en enskild kan komma i kontakt med myndigheten är, som jag tidigare uttalat, en central del i de krav som ställs på god förvaltning. (Se bl.a. JO 2022/23 s. 372, dnr 568-2021.)

Bedömning

Aktivitetsrapportering ska ske inom föreskriven tid

För arbetssökande som får eller som begär arbetslöshetsersättning samt för deltagare i arbetsmarknadspolitiska program gäller att de ska varnas om de utan godtagbart skäl inte har lämnat en aktivitetsrapport till Arbetsförmedlingen inom utsatt tid. Om den enskilde på det sättet missköter arbetssökandet vid upprepade tillfällen inom samma ersättningsperiod ska han eller hon stängas av från rätt till ersättning. (Se 43 § lagen [1997:238] om arbetslöshetsförsäkring, ALF, och 6 kap. 2 § förordningen [2017:819] om ersättning till deltagare i arbetsmarknadspolitiska insatser.)

Enligt 6 a § förordningen om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten ska en aktivitetsrapport lämnas till Arbetsförmedlingen senast två veckor efter utgången av den period som rapporten avser. Av 4 § Arbetsförmedlingens föreskrifter Aktivitetsrapport, anvisning till arbete och underrättelse till arbetslöshetskassa (AFFS 2021:1) framgår att aktivitetsrapporten ska lämnas till Arbetsförmedlingen efter varje kalendermånads utgång.

Av utredningen framgår att Arbetsförmedlingen har som rutin att förlänga tiden för att lämna in aktivitetsrapporter vid driftstörningar på myndighetens webbplats. Min tolkning av det som Arbetsförmedlingen framfört i sina yttranden är att myndigheten regelmässigt betraktar aktivitetsrapporter som kommit in inom den på detta sätt förlängda tidsfristen som inlämnade i rätt tid. Den aktuella bestämmelsen om vid vilken tidpunkt en aktivitetsrapport ska lämnas in ger dock inte något utrymme för Arbetsförmedlingen att förlänga tidsfristen. En rapport som kommer in senare än vad som uttalas i 6 a § i ovan nämnda förordning har alltså inte kommit in i rätt tid. En annan sak är att det kan finnas godtagbara skäl till att en rapport har lämnats in för sent. För att ta ställning till om det finns ett godtagbart skäl måste myndigheten dock göra en bedömning utifrån omständigheterna i det enskilda fallet (se JO 2022/23 s. 30, dnr 338-2021).

Arbetsförmedlingens rutin att i vissa situationer förlänga tidsfristen för att lämna in aktivitetsrapporter saknar författningsstöd och strider således mot legalitetsprincipen. Myndigheten har motiverat sitt arbetssätt med att det fyller en viktig funktion och är ändamålsenligt. Ett gott syfte kan dock aldrig motivera att en myndighet vidtar åtgärder som inte har författningsstöd. Jag är kritisk till det som har kommit fram.

Underrättelser ska lämnas till arbetslöshetskassorna

Enligt 43 § första stycket 5 ALF ska en arbetssökande som får eller begär arbetslöshetsersättning varnas om han eller hon inte aktivt har sökt lämpliga arbeten. Av 16 § förordningen om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten framgår att Arbetsförmedlingen skyndsamt ska underrätta arbetslöshetskassan om det kan antas att en arbetssökande med arbetslöshetsersättning missköter arbetssökandet enligt 43 § ALF.

Vid tidpunkten för BB:s anmälan angavs det i Arbetsförmedlingens interna handläggarstöd att handläggarna inte ska skicka något meddelande till en arbetslöshetskassa om det finns en överenskommelse om att den arbetssökande inte behöver söka arbeten alls. Enligt den ovan nämnda förordningen finns dock inga undantag från underrättelseskyldigheten i den aktuella situationen, utan en underrättelse ska lämnas till arbetslöshetskassan även då. Det som Arbetsförmedlingen angett i handläggarstödet strider alltså mot förordningen om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten. Det är inte acceptabelt att en myndighet utfärdar interna anvisningar som står i strid med gällande lagstiftning (se JO:s beslut den 15 juni 2020, dnr 6172-2018). Även på detta sätt har Arbetsförmedlingen alltså brutit, vilket är anmärkningsvärt. Jag är kritisk till myndighetens hantering.

Arbetsförmedlingen har medgett att hanteringen bör ändras och har också vidtagit åtgärder för att så ska ske. Det ser jag givetvis positivt på.

Arbetsförmedlingen har underlåtit att fullgöra sitt kontrollansvar

Av 6 § förordningen (2022:811) med instruktion för Arbetsförmedlingen framgår att myndigheten ska verka för att upprätthålla arbetslöshetsförsäkringens funktion som omställningsförsäkring samt legitimiteten i de arbetsmarknadspolitiska ersättningssystemen. Myndigheten ska i det syftet särskilt kontrollera att de arbetssökande som får arbetslöshetsersättning eller andra arbetsmarknadspolitiska ersättningar aktivt vidtar relevanta åtgärder för att ta sig ur sin arbetslöshet. Det framgår dessutom av 2 § förordningen om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten att den verksamheten ska utformas och bedrivas så att risken för felaktiga utbetalningar minimeras.

Både reglerna om aktivitetsrapportering och myndighetens skyldighet att underrätta arbetslöshetskassan om den enskilde missköter arbetssökandet utgör delar av det kontrollansvar som regeringen ålagt Arbetsförmedlingen. Genom det arbetssätt och de rutiner som beskrivits ovan har myndigheten underlåtit att fullgöra det ansvaret. Det ser jag allvarligt på.

Tillgängligheten är bristfällig

Det senaste året har JO tagit emot ett flertal anmälningar där enskilda klagat på att det har varit svårt att komma fram till Arbetsförmedlingen. Av utredningen i AA:s ärende framgår att det förekommit perioder då inte alla telefonsamtal eller försök att nå myndigheten via chatt har besvarats. Utredningen visar t.ex. att knappt 20 procent av dem som under delar av hösten 2022 försökte kontakta Arbetsförmedlingen via chatt nådde fram till en handläggare. Att en myndighet är så svår att nå är självfallet inte acceptabelt. Det faktum att anmälningar om

bristande tillgänglighet återkommer hos JO tyder på att problemen inte bara varit tillfälliga och att Arbetsförmedlingen har svårt att komma till rätta med dem. Arbetsförmedlingen förtjänar kritik för den bristande tillgängligheten.

Arbetsförmedlingens yttranden till JO

Avslutningsvis vill jag ta upp en fråga om myndigheternas skyldighet att bidra till JO:s granskning.

För att JO ska kunna fullgöra sitt tillsynsuppdrag måste JO få tillgång till ett korrekt beslutsunderlag. En myndighet är därför skyldig att lämna de upplysningar och yttranden som en ombudsman begär. Det framgår av 13 kap. 6 § regeringsformen. JO har alltså en grundlagsfäst rätt att påkalla biträde i sitt utredningsarbete. När JO begär utredning eller upplysningar från en myndighet är syftet att få ett sakligt underlag för prövningen (se JO 1987/88 s. 111, dnr 855-1985). Innebörden av det är att JO måste kunna lita på att de handlingar och uppgifter som en myndighet lämnar till JO är korrekta och relevanta för de frågeställningar som aktualiseras genom en anmälan (se JO 2018/19 s. 588, dnr 4183-2016). De frågor som JO ställer måste vidare besvaras så noggrant som möjligt av myndigheten. Detta gäller inte minst i de situationer när JO ansett det nödvändigt att begära ett förnyat yttrande från myndigheten. I de fallen kan problemet t.ex. vara att myndigheten över huvud taget inte svarat på de frågor som JO ställt eller att de svar som tidigare lämnats framstår som motstridiga eller alltför oklara för att kunna läggas till grund för JO:s bedömning.

Min granskning av de aktuella ärendena har varit förenad med stora svårigheter. Orsaken till det är att Arbetsförmedlingen inte har besvarat de frågor jag ställt på ett tillfredsställande sätt och med den noggrannhet som krävs. Det är inte acceptabelt. Som framgått har jag behövt begära ett förnyat yttrande från myndigheten i ett av ärendena för att få svar på mina frågor, vilket har fördröjt min granskning i onödan. Trots detta kan jag konstatera att det kvarstår oklarheter om hur myndigheten ser på vissa frågor som aktualiserats i ärendena.

Yttrandena är inte tillräckligt tydliga och kan till viss del uppfattas som motstridiga angående rutinen att förlänga tidsfristen för aktivitetsrapportering. Det anges bl.a. i yttrandet i det ena ärendet att driftstörningar kan utgöra ett godtagbart skäl för att inte lämna in en rapport inom utsatt tid. I det andra ärendet framför Arbetsförmedlingen i stället att det saknas skäl att pröva om det finns godtagbara skäl i en sådan situation. Myndigheten har inte heller alls resonerat kring frågan om legalitet, trots att jag särskilt frågade efter det rättsliga stödet för den aktuella rutinen, utan enbart beskrivit syftet med den. Det förnyade yttrandet innehåller endast ett kort tillägg i den här frågan i förhållande till det tidigare yttrandet, vilket är anmärkningsvärt. Jag ser allvarligt på de brister som framkommit och utgår från att Arbetsförmedlingen i fortsättningen utformar sina yttranden till JO med den omsorg och tydlighet som krävs.

Arbetsförmedlingen får allvarlig kritik

De aktuella ärendena visar att det finns stora brister hos Arbetsförmedlingen inom flera områden som gäller kravet på god förvaltning. Sammantaget förtjänar myndigheten allvarlig kritik för dessa brister. Det är särskilt anmärknings-

värt att Arbetsförmedlingen i de situationer som redovisas i det här beslutet inte iakttagit legalitetsprincipen trots den kritik som jag tidigare riktat mot myndigheten om det (se JO 2022/23 s. 30, dnr 338-2021).

Arbetsförmedlingen behöver säkerställa att myndigheten uppfyller de krav som ställs på en god förvaltning. Jag kommer att följa utvecklingen på myndigheten inom de aktuella områdena och finner också skäl att skicka en kopia av detta beslut till regeringen för kännedom.

Ärendena föredrogs av rättssakkunniga Sara Uhrbom. I beredningen deltog även byråchefen Anneli Svensson.

Domstolar

En tingsrätt har utan grund förbjudit ljudupptagning vid muntliga förberedelser i tvistemål

(Dnr 8765-2020)

Beslutet i korthet: En tingsrätt förbjöd ljudupptagning vid två muntliga förberedelser i tvistemål. I det ena fallet fattades beslutet i förväg. Besluten dokumenterades inte i protokollen från sammanträdena.

JO konstaterar att det inte finns något lagligt stöd för att rent allmänt förbjuda ljudupptagningar vid muntliga förberedelser i tvistemål och uttalar att ett förbud mot ljudupptagning med stöd av 5 kap. 9 § RB förutsätter att ordföranden i det enskilda fallet bedömer att förbudet behövs för att upprätthålla ordningen. Mot det behovet måste ställas offentlighetsprincipen och den enskildes intresse av att kunna göra ljudupptagningen. Enligt JO bör försiktighet visas med att meddela parter och ombud ett förbud. Det kan dessutom endast i undantagsfall bli aktuellt att fatta ett sådant beslut i förväg. JO noterar att tingsrätten inte tycks ha gjort någon egentlig bedömning i de enskilda fallen utan snarare haft inställningen att det rent generellt är olämpligt med ljudupptagningar vid muntliga förberedelser i tvistemål. Tingsrätten kritiserar för handläggningen.

JO uttalar vidare att frågan att inte tillåta ljudupptagningar är av sådan vikt att tingsrätten i båda fallen borde gjort ställningstagandet tydligt för parterna och nedtecknat beslutet i respektive protokoll.

Anmälan

I anmälningar till JO klagade AA på Varbergs tingsrätt med anledning av handläggningen av två tvistemål. Han anförde i huvudsak följande.

Han var styrelseledamot i en bostadsrättsförening som var part i två tvistemål vid tingsrätten. Vid den muntliga förberedelsen i respektive mål blev han tillsagd att han inte fick spela in ljud från sammanträdet. Det var inte samma ordförande i de båda målen.

Till anmälningarna hade AA fogat brevkorrespondens han haft med tingsrätten med anledning av den muntliga förberedelsen i det första målet och en ljudinspelning från den muntliga förberedelsen i det andra målet.

Utredning

JO inhämtade och granskade dagboksblad och protokoll från de muntliga förberedelserna i tingsrättens mål. I samband med det noterade JO att det inte vare sig i protokollen eller dagboksbladen var antecknat att tingsrätten hade fattat något beslut om förbud mot ljudupptagning. I ett av protokollen var det inte heller antecknat att någon ställföreträdare varit närvarande.

Därefter uppmanade JO Varbergs tingsrätt att lämna upplysningar om handläggningen och yttra sig över det som anförts i anmälningarna.

Tingsrätten lämnade in ett remissvar. Yttrandet finns tillgängligt i sin helhet hos JO, men har här kortats.

Yttrande från rådmannen CC

En bit in i förhandlingen observerade jag att AA hade lagt en mobiltelefon på kanten av bordet och jag frågade om han spelade in. Han sade att han gjorde det och att han också hade rätt till det och att han hade kontrollerat detta med sin advokat. Jag förklarade att i salen bestämmer jag och att man frågar innan man spelar in andra. AA blev väldigt arg men stängde av inspelningen. Jag tog inte in incidenten i protokollet eftersom jag inte ansåg att det var en fråga av sådan art att det var nödvändigt att fatta ett beslut i frågan. Snarare rörde det sig om en vanlig ordningsfråga. Hade AA begärt att få ett beslut hade han fått det.

Just inspelning vid muntliga förberedelser är olämpligt eftersom det under sådana bland annat förs förlikningsdiskussioner löpande under sammanträdet. Tingsrätten har som mål att försöka nå en lösning som alla kan vara nöjda med. Just i detta fall var det mycket olika saker som kom upp från båda parter och som var av den arten att dessa inte togs in i protokollet och inte heller hade med målets formella karaktär att göra. Det krävs ett ömsesidigt förtroende vid den typen av möten och att parter spelar in de diskussioner som förs och kanske delar med sig av dessa till vänner och bekanta undergräver att alla inblandade kan föra en öppen och konstruktiv diskussion. Vid ett sådant sammanträde blir en inspelning därmed ordningsstörande och distraherande för de medverkande personerna och försvårar målets klarläggande.

Att det i protokollet saknas att även ställföreträdare var närvarande är ett förbiseende från min sida.

Yttrande från numera hovrättsfiskalen EE

Vid sammanträdet för muntlig förberedelse den 20 november 2020, i mål nr [...], informerade jag parterna om att mobiltelefoner skulle vara avstängda och att inspelning av sammanträdet inte var tillåten. Jag betraktade det som en ordningsfråga och tog beslutet inom ramen för det ansvar som ordföranden har enligt 5 kap. 9 § rättegångsbalken. Av bestämmelsen följer bland annat att ordföranden ska verka för att skapa en lugn och avspänd atmosfär i rättsalen. Detta är viktigt inte minst vid muntliga förberedelser, vid vilka rätten vanligtvis verkar för att få parterna att komma överens. Det riskerar att motverkas om ena parten spelar in vad som sägs. Jag hade före sammanträdet fått information från en av mina kollegor att kändanden i det aktuella målet tidigare hade uppträtt som part vid en muntlig förberedelse, och att det då hade uppstått en situation som gällde inspelning med mobiltelefon. Jag gjorde därför, på förhand, bedömningen att en liknande inspelning vid sammanträdet den 20 november 2020 skulle verka ordningsstörande och få en hämmande effekt i relation till möjligheterna för parterna att prata och uppträda avspänt, vilket jag bedömde som ett överordnat intresse i den aktuella situationen.

Mitt beslut om inspelning togs inte med i protokollet. Jag gjorde bedömningen att det var en ordningsfråga som inte var sådan att den enligt rättegångsbalkens bestämmelser ska antecknas (jfr 6 kap. 3 och 4 §§ rättegångsbalken).

Tingsrättens upplysningar över handläggningen

Såväl rådmannen CC som numera hovrättsfiskalen EE har i sina respektive yttranden redogjort för vad som inträffade vid respektive förhandling i de avseenden som är relevanta i sammanhanget.

Bestämmelser om vad ett protokoll från ett sammanträde för muntlig förberedelse ska innehålla finns reglerat i 6 kap. 3 och 4 §§ RB (se även 15 § förordningen [1996:271] om mål och ärenden i allmän domstol). Den del av nu nämnda bestämmelser som ligger närmast till hands att studera är 6 kap. 3 § första stycket 9 RB som har följande lydelse.

Vid ett sammanträde skall följande antecknas:

1–8. (...)

9. det som i övrigt förekommer vid ett sammanträde, i den mån det kan ha betydelse för parterna eller för högre rätt att det antecknas.

Det förhållandet att tingsrätten beslutar att en inspelning inte får ske är en ordningsfråga. Någon annan betydelse för parten än att denne måste upphöra med inspelningen har beslutet inte. Beslutet kan inte heller överklagas varför det inte har någon betydelse för högre rätt. Det finns inte någon annan bestämmelse än den nu anförda som reglerar huruvida någon anteckning av beslut som nu är ifråga ska antecknas. Jag delar därför den bedömning som gjorts av EE dvs. att beslutet att med stöd av 5 kap. 9 § RB neka en part att spela inte behöver antecknas i protokollet. Sedan är det givetvis så att det inte är felaktigt att anteckning därom görs, men formellt sett är det inte nödvändigt eftersom det saknas någon betydelse i de avseenden som anges i 5 kap. 9 § första stycket 9 RB.

AA kommenterade remissvaret.

I ett beslut den 13 mars 2023 anförde *JO Katarina Pahlsson* följande:

Rättslig reglering

Ljudupptagning

En förhandling vid domstol ska enligt huvudregeln vara offentlig (2 kap. 11 § andra stycket regeringsformen, RF, och 5 kap. 1 § rättegångsbalken, RB). Begränsningar i det avseendet får göras genom lag (2 kap. 20 § första stycket 4 RF). Fler bestämmelser om offentligheten – inskränkningar i denna – och ordningen vid domstolens sammanträden finns i 5 kap. RB. Rätten har enligt dessa regler bl.a. möjlighet att under vissa förutsättningar besluta om stängda dörrar eller att utvisa den som stör ett sammanträde eller på något annat sätt uppträder olämpligt.

Det finns inte någon allmän regel om förbud mot ljudupptagning eller ljudöverföring under ett sammanträde motsvarande den som gäller för fotografering och annan bildupptagning (se 5 kap. 9 b § RB). Ljudupptagning eller ljudöverföring vid sammanträden är som utgångspunkt tillåtet. Rättens ordförande har dock möjlighet att besluta om förbud.

Ordföranden får förbjuda ljudupptagning eller ljudöverföring som görs av någon annan än rätten *under ett förhör*, om det kan antas att upptagningen eller överföringen besvärar den som hörs i sådan grad att det påverkar utredningen negativt (5 kap. 9 c § RB). Paragrafen infördes 2019 och motsvarar den tidigare regleringen i 5 kap. 9 § andra stycket andra meningen RB med den ändringen att det numera är rättens ordförande och inte rätten som fattar beslut. Enligt de tidigare motiven som fortfarande är vägledande får bestämmelsen inte ges större räckvidd än som påkallas av dess syfte, och särskild försiktighet bör visas när det är fråga om att förbjuda en inspelning som görs av en part eller ett ombud för part (se prop. 1979/80:87 s. 10).

Ordföranden ska enligt en allmän regel upprätthålla ordningen vid rättens sammanträden och besluta de ordningsregler som behövs (5 kap. 9 § RB). Han eller hon kan också med stöd av den bestämmelsen besluta om förbud att ta upp eller överföra ljud från sammanträdet t.ex. om själva upptagningstekniken i sig stör ordningen. (Se a. prop. s. 5 f. och JO 2007/08 s. 33.)

Nämnas bör även den allmänna bestämmelsen beträffande åhörare – den gäller alltså inte parter och ombud – enligt vilken elektronisk utrustning som kan störa ordningen eller användas för att ta upp bild (t.ex. mobiltelefon) ska vara avstängd och undanstoppad (5 kap. 9 d § RB). Ordföranden får besluta om undantag om det finns skäl för det. Bestämmelsen infördes 2019 i samband med andra ändringar i 5 kapitlet.

Anteckningar vid domstolssammanträde

I 6 kap. 3 § första stycket RB finns en uppräkningslista av uppgifter vid ett sammanträde som ska antecknas. Det är t.ex. vilka som deltar i sammanträdet samt när det hålls inom stängda dörrar och anledningen till det. Utöver det som särskilt räknas upp ska även, enligt sista punkten, övrigt som förekommer vid sammanträdet antecknas, i den mån det kan ha betydelse för parterna eller för högre rätt att det görs. Anteckningarna ska göras i anslutning till sammanträdet och – när det är fråga om en muntlig förberedelse – som huvudregel i ett protokoll (15 § förordningen [1996:271] om mål och ärenden i allmän domstol).

Bedömning

Av utredningen framgår att AA vid den muntliga förberedelsen i det första målet lade en mobiltelefon på bordet och spelade in ljudet från sammanträdet. Upptagningen fortsatte till dess att rådmannen CC upptäckte mobiltelefonen och, som det får förstås, uppmanade AA att stoppa den. Ordföranden har förklarat att hon såg det som en vanlig ordningsfråga, att det inte var nödvändigt att fatta ett beslut och att det därför inte antecknades i protokollet. Hon har också anfört att det enligt hennes uppfattning är olämpligt att ta upp ljud vid muntliga förberedelser. Under sådana förs nämligen bl.a. förlikningsdiskussioner löpande, vilket kräver ett ömsesidigt förtroende och att parterna kan föra en öppen och konstruktiv diskussion. En inspelning blir därmed enligt CC:s mening ordningsstörande och distraherande för de medverkande personerna och försvårar målets klarläggande.

Av utredningen framgår vidare att AA redan vid inledningen av den muntliga förberedelsen i det andra målet blev tillsagd att det råder strikt mobilförbud och att det enligt rättegångsbalken inte är tillåtet att spela in ljud eller ta bilder med mobiltelefon. Dåvarande tingsnotarien EE har förklarat att han betraktade det som en ordningsfråga och att han hade tagit beslutet i förväg inom ramen för det ansvar som ordföranden har att verka för att skapa en lugn och avspänd atmosfär i rättssalen (5 kap. 9 § RB).

Så som tingsrätten också konstaterat är den särskilda bestämmelsen i 5 kap. 9 c § RB, enligt vilken ordföranden under vissa förutsättningar får förbjuda ljudupptagning i samband med ett förhör, inte tillämplig i det här fallet. Det samma gäller för den specifika ordningsregeln för elektronisk utrustning i

5 kap. 9 d § RB. CC och EE har uppgett att de grundat sina ställningstaganden på den allmänna regeln i 5 kap. 9 § RB om att rättens ordförande ska upprätthålla ordningen och besluta de ordningsregler som behövs.

Det går inte att ställa upp några allmängiltiga regler för i vilka fall det får ske ett ingripande enligt 5 kap. 9 § RB. Vad som anses vara ordningsstörande eller innebära ett olämpligt beteende i rättssalen är ytterst beroende av bedömningar som ordföranden måste göra i varje enskilt fall (se Fitger m.fl., Rättegångsbalken [3 juni 2022, version 92, JUNO], kommentaren till 5 kap. 9 § RB). Offentlighetsprincipen är emellertid en grundläggande princip i den svenska rättegångsordningen. I det nu aktuella avseendet innebär denna princip att ljudupptagningar vid sammanträden generellt bör tillåtas i största möjliga utsträckning och att det måste finnas starka skäl för att göra inskränkningar. För en part och dennes ombud kan dessutom en ljudupptagning vara värdefull under sakens fortsatta handläggning eller inför ett eventuellt överklagande. Därför bör särskild försiktighet visas med att meddela sådana personer förbud. (Se prop. 1979/80:87 s. 8 f.)

Det finns alltså inte något lagligt stöd för att rent allmänt förbjuda ljudupptagningar vid muntliga förberedelser i tvistemål. Dessa är liksom andra sammanträden vid domstolen enligt huvudregeln offentliga. I sammanhanget förtydjar det att framhållas att ett beslut om stängda dörrar inte heller innebär en inskränkning i en enskilds rätt att göra en ljudupptagning, även om det då kan finnas anledning att också särskilt förbjuda detta (se a. prop. s. 11).

Ett förbud mot ljudupptagning vid ett sammanträde med stöd av 5 kap. 9 § RB förutsätter att ordföranden i det enskilda fallet bedömer att förbudet behövs för att upprätthålla ordningen. Mot det behovet måste ställas offentlighetsprincipen och den enskildes intresse av att kunna göra ljudupptagningen. Det kan endast i undantagsfall bli aktuellt att fatta ett sådant beslut i förväg.

Av utredningen i det här ärendet har inte framkommit några omständigheter som talar för att AA:s ljudupptagningar skulle ha varit störande för ordningen under sammanträdena. Tingsrätten tycks inte heller egentligen ha gjort någon bedömning i frågan kopplat till de specifika situationerna, utan snarare haft inställningen att det rent generellt är olämpligt med ljudupptagningar vid muntliga förberedelser i tvistemål. Ordförandena har pekat på de förlikningsdiskussioner som ofta förs i samband med dessa sammanträden. Det är visserligen så att rätten har en skyldighet att verka för att parterna förlikas eller på annat sätt uppnår en samförståndslösning, om det inte är olämpligt med hänsyn till målets beskaffenhet och övriga omständigheter (42 kap. 17 § första stycket RB). De närmare formerna för hur förlikningsdiskussioner ska genomföras regleras inte i rättegångsbalken, men utgångspunkten torde vara att tvistefrågorna och parternas inställningar i olika delar först klarläggs (42 kap. 6 § RB). Under alla förhållanden riskerar enligt min mening tingsrättens förhållningssätt och resonemang i det här avseendet att sätta offentlighetsprincipen ur spel på ett sätt som lagstiftaren inte har avsett. Jag är kritisk till handläggningen.

Jag anser slutligen att frågan om att inte tillåta ljudupptagningar är av sådan vikt att de båda ordförandena borde gjort sina ställningstaganden tydliga för parterna och nedtecknat besluten i respektive protokoll. Precis som ett beslut om stängda dörrar inskränker offentligheten gör även ett beslut om att förbjuda

en ljudupptagning det. Det får också anses ha betydelse för parterna och kan vara av intresse för överrätten (se 6 kap. 3 § första stycket 9 RB). Detta oberoende av att beslutet inte kan överklagas.

I protokollet ska naturligtvis också noteras vilka företrädare för parterna som är närvarande. Att detta inte gjordes vid den muntliga förberedelsen i det första målet synes ha berott på ett förbiseende.

Det som i övrigt har förekommit i ärendet ger inte anledning till något uttalande från min sida.

Avslutningsvis kan nämnas att jag i dag har gett beslut i ett ärende som rör bl.a. ljudupptagning och ordförandens ansvar för ordningen vid en huvudförhandling i ett brottmål (se JO:s dnr 4039-2021).

Ärendet föredrogs av rättssakkunniga Madeleine Nilsson. I beredningen deltog även tf. byråchefen Karl Lorentzon.

En misstänkt har varit belagd med fängsel vid en häkttingsförhandling. Uttalanden om Polismyndighetens respektive tingsrättens hantering och ansvar samt om en misstänkts närvaro

(Dnr 3043-2021, 10207-2021)

Beslutet i korthet: Vid en häkttingsförhandling var den misstänkte fängslad i armstöden på sin stol. Han närvarade via videolänk från ett polishus och hade kort dessförinnan skrivits ut från en psykiatrisk akutmottagning.

JO framhåller i beslutet att en sådan fängselanvändning i de allra flesta fall får anses oförenlig med kravet på en human behandling av frihetsberövade och endast i absoluta undantagsfall kan anses vara förenlig med proportionalitetsprincipen. Hon bedömer att tvångsåtgärden i detta fall inte har varit motiverad och att det saknades rättsligt stöd för den. Dessutom är JO kritisk till att det tog flera månader innan beslutet om handfängsel protokollfördes och till att den dokumentationen var klart bristfällig. Polismyndigheten får också kritik bl.a. för att den inte tillräckligt tydligt hade informerat tingsrätten om den misstänktes hälsotillstånd.

När häkttingsförhandlingen inleddes såg ordföranden att den misstänkte var fastlåst vid stolen. Rådmannen vidtog emellertid inga åtgärder och fattade inte något eget beslut i fråga om fängsel. Omständigheterna dokumenterades inte heller i protokollet från förhandlingen. JO kritiserar rådmannen för detta.

I beslutet gör JO uttalanden om ordförandens ansvar för handfängsel i rättsalen och för ordning och säkerhet vid videokonferenser. Slutligen resonerar JO kring frågan om synnerligt hinder för den misstänktes närvaro vid en häkttingsförhandling och understryker att ordföranden måste pröva en sådan fråga när omständigheterna ger skäl för det.

Anmälan

I en anmälan som kom in till JO den 12 april 2021 (JO:s dnr 3043-2021) framförde AA klagomål mot Polismyndigheten och Kriminalvården och uppgav i huvudsak följande.

Han var förordnad som offentlig försvarare för den anhållne NN och hade kallats till häktningsförhandling vid Uppsala tingsrätt den 4 april 2021 genom deltagande via videolänk från polishuset Blanka i Uppsala. När han kom in i videolänksrummet satt klienten fastlåst med handfängsel i den golvfasta stolen. Det framkom att personal hade fått släpa NN med tvång till lokalen och därefter låst fast honom för att få honom att delta vid förhandlingen. Under delar av anhållningstiden hade NN vistats på psykiatrisk mottagning, vilket såväl Polismyndigheten som Kriminalvården kände till. Personal från båda myndigheterna närvarade vid förhandlingen. Det kan ifrågasättas om en person kan tvingas att inställa sig till en häktningsförhandling.

JO:s utredning och tillkommande initiativ

Inledande åtgärder

Inledningsvis hämtade JO in och granskade bl.a. förundersökningsprotokoll och händelserapporter från Polismyndigheten. Muntliga upplysningar togs in från Kriminalvården.

Därefter begärde JO från Polismyndigheten att få ta del av all dokumentation om användningen av handfängsel i samband med den aktuella förhandlingen. Polismyndigheten översände ett fängselprotokoll av vilket framgick att fängsel belades av säkerhetsskäl vid förflyttning eller transport.

Jag övertog ansvaret för ärendet i december 2021. Med anledning av de uppgifter som kommit fram beslutade jag senare samma månad att ta ett initiativ och inom ramen för ett särskilt ärende (JO:s dnr 10207-2021) granska bl.a. hur Uppsala tingsrätt hade genomfört den aktuella häktningsförhandlingen. Båda ärendena omfattas av detta beslut. Jag har avstått från att inleda någon fullständig utredning mot Kriminalvården.

Remiss till Polismyndigheten (dnr 3043-2021)

Efter de inledande utredningsåtgärderna remitterades anmälan till Polismyndigheten som uppmanades att lämna upplysningar om och yttra sig över det som fördes fram i anmälan. I samband med det skulle myndigheten även besvara följande frågor:

1. Vilka omständigheter låg till grund för åtgärden att fängsla den misstänkte vid den golvfasta stolen och vad var det rättsliga stödet för detta?
2. Tog Polismyndigheten kontakt med tingsrätten före häktningsförhandlingen med anledning av den misstänktes tillstånd?
3. Upplystes tingsrätten vid förhandlingen om den misstänktes tillstånd och om användningen av fängsel?
4. Vad är det som i anmälan benämns videolänksrummet för utrymme och hur ser det ut?

5. Hur är ansvarsfördelningen mellan Polismyndigheten och Kriminalvården i en situation som den förevarande?
6. Var går gränsen mellan Polismyndighetens ansvar för bevakningen av en frihetsberövad person och rättens ansvar för ordningen vid en häktningsförhandling?

Polismyndighetens remissvar

Polismyndigheten inkom den 19 april 2022 genom juristen BB med i huvudsak följande remissvar. Till yttrandet fogades flera bilagor, som här är utelämnade men finns att tillgå hos JO.

Bakgrund och redovisning av dokumentationen

[...] NN, som var anhållen i sin frånvaro, påträffades av ordningsvakter den 1 april 2021. [...] NN frihetsberövades av polis och togs i förvar i polis-arresten i Uppsala.

Den 3 april fattade stationsbefäl ... beslut om att NN skulle föras till Akademiska sjukhusets psykiatriska akutmottagning för bedömning. Beslutet fattades efter att polis hade gjort ett försök att hålla förhör med NN. Av ett läkarutlåtande, bilaga 2, den 4 april framgår att NN vid utskrivningstillfället från den psykiatriska mottagningen bedömdes vara i förbättrat tillstånd och inte psykotisk, dock inte helt samarbetsvillig. Vidare framgår att NN bör tas till sjukhuset för en förnyad läkarbedömning om hans psykiatriska tillstånd skulle försämrats eller några neurologiska symtom observeras, ... NN skrevs ut den 4 april kl. 11.18 och återfördes enligt beslut ... till polisarresten i Uppsala.

Ett fängselprotokoll finns upprättat över händelsen. Vid handläggningen av denna remiss har dock framkommit att protokollet, som är daterat den 4 april 2021, har upprättats först i augusti eller september 2021, sedan dokumentation av händelsen efterfrågades av JO med anledning av AA:s anmälan. [...]

Synpunkter från berörda befattningshavare

Poliskommissarie CC och polisassistent DD arbetade vid tillfället på krimjournen och var ansvariga för transporten av NN till häktningsförhandlingen. Till häktningsförhandlingen kallades även polisassistenterna [...].

De poliser som beordrades till jourhäktningslokalen med anledning av NN:s agerande har uppgett att de inte var delaktiga i beslutet att sätta fängsel på NN, utan kom till jourhäktningslokalen när NN redan var belagd med fängsel. [...]

DD har uppgett i huvudsak följande. [...] NN ville inte följa med till videolänksrummet och gjorde passivt motstånd genom att lägga sig på golvet och kränga med kroppen. I cirka tio minuter försökte de få NN att självständigt ta sig till förhandlingen. [---]

När hon kom upp till arresten igen belades NN med handfängsel av CC och två från arrestpersonalen. [...] NN bars sedan ut av CC och två från arrestpersonalen genom en cirka fem meter lång korridor mellan arresten och videolänksrummet, in i videolänksrummet. [...]

I videolänksrummet placerades NN av arrestpersonalen i en stol som satt ihop med försvararens stol. Stolarna, som inte var golvfasta, stod bakom ett

bord som var placerat framför skärmen med videolänksuppkoppling. NN var då belagd med handfängsel bakom ryggen. Handfängslet flyttades och NN belades istället med två handfängsel – ett handfängsel på höger hand som satt fast i höger armstöd och ett på vänster hand som satt fast i vänster armstöd. [...] Hon kan inte svara på vem det var som belade NN med handfängsel eftersom det var rörigt i rummet. Det var arrestpersonalens handfängsel som användes när han belades med handfängsel i arresten och när han belades med handfängsel i videolänksrummet. Ingen av de närvarande poliserna hade handfängsel med sig.

Hon minns inte om det påtalades att NN hade handfängsel när förhandlingen började. NN påvisade både muntligen och fysiskt att han inte ville vara kvar i lokalen, bl.a. genom att försöka ta sig från stolen och dra i sina handfängsel. NN satte flertalet gånger upp händerna för att hålla för öronen då han inte ville lyssna på förhandlingen.

Beträffande upprättandet av fängselprotokollet har DD sammanfattningsvis anført följande. Hon och övriga närvarande poliser tillfrågades om dokumentation angående händelsen. CC hade frånsagt sig ansvar kring fängselbeläggningen och dokumentationen varpå hon upprättade protokollet, någon gång i augusti eller september, då hon förstod att någon måste göra det. Hon hade då inte någon längre tid i tjänst och hade svårt att bolla tillbaka protokollförandet till CC. Det blev ett missförstånd kring angivandet av datum för upprättande. Hon har inte försökt dölja att det upprättades i efterhand. [...]

CC har sammanfattningsvis uppgett följande. NN gjorde passivt motstånd och fick bäras i armar och ben den korta sträckan från arresten till videolänksrummet. Enligt vad hon kommer ihåg var NN då inte belagd med handfängsel. [...] Hon vet inte vem det var som fattade beslut om att belägga NN med handfängsel. Hon tror inte att det uttalades något direkt beslut utan ”det löstes liksom omgående under situationens gång”. Hon vet inte vems fängsel som användes men det var inte hennes eftersom hon inte hade med sig något vid tillfället. Hon var äldst i tjänst och någon slags förman över de övriga poliserna på plats varför det rent teoretiskt borde ha varit hon som fattat beslut om användande av handfängsel.

Varken rätten, som var uppkopplad via videolänk, eller försvararen kan ha undgått att uppfatta att NN krånglade, att han försökte resa sig och lämna platsen och att han blev fängslad i stolen. Hennes minnesbild är att ingen närvarande, varken försvararen eller tingsrätten, reagerade på fängslingen. Försvararen och åklagaren visste hur sjuk NN var vid tillfället och att han hade vårdats för psykiska besvär. Utifrån NN:s agerande under förhandlingen då han mumlade, försökte hålla för öronen och kränga för att försöka lämna stolen, torde det ha stått klart för samtliga närvarande att NN hade psykiska problem.

Svar på JO:s frågor och Polismyndighetens bedömning

NN förefaller ha belagts med handfängsel utan att någon myndighet hade beslutat om det

Det som kommit fram genom utredningen ger ingen klar bild av händelsen. Samstämmiga uppgifter från DD och CC visar dock att NN gjorde motstånd och att han inte ville medverka vid transporten till häktningsförhandlingen. Enligt DD belades NN med handfängsel och han bars sedan en kort sträcka från arresten till jourhäktningslokalen. Två handfängsel användes för att låsa fast NN:s händer i armstöden på den stol i jourhäktningslokalen som han blev placerad i. Av ... och DD:s uppgifter framgår att fängslandet skedde före häktningsförhandlingens start.

Utredningen ger inte stöd för att någon av poliserna fattade ett beslut om att NN skulle beläggas med handfängsel. Det finns inte heller något som visar att någon tjänsteman vid Kriminalvården gjort det. Det innebär att NN belades med handfängsel utan att någon myndighet hade beslutat om det. Det är förstås inte alls acceptabelt.

Fängselprotokoll har upprättats i efterhand

Polismyndigheten konstaterar att ett fängselprotokoll upprättades i samband med JO:s remiss. Detta trots att det alltså förefaller som att något sådant beslut inte hade fattats. Datum för protokollet och dess underskrift har angivits till dagen för händelsen. I protokollet anges vidare att DD var den befattningshavare som beslutat åtgärden. Det är förstås inte alls acceptabelt att protokoll över tvångsåtgärder upprättas cirka fem månader efter händelsen och att uppgifterna i protokollet inte stämmer överens med de verkliga förhållandena. Polismyndigheten har informerat berörd befattningshavare om vikten av korrekt dokumentation.

Vilka omständigheter låg till grund för åtgärden att fängsla den misstänkte vid den golvfasta stolen och vad var det rättsliga stödet för detta?

Enligt DD:s och CC:s uppgifter var syftet med att låsa fast NN i stolen att hindra NN från hans försök att lämna stolen och förhandlingen. Stolen var inte golvfast men förbunden med ett skrivbord genom en stålvtajer, se svar på fråga nedan.

Enligt Polismyndighetens bedömning innefattar 4 kap. 10 § häkteslagen första stycket punkten 1 jämfört med 5 kap. 9 § rättegångsbalken i och för sig stöd för att belägga NN med handfängsel. Rätten att använda fängsel inbegriper inte utan vidare en rätt att låsa fast en intagen vid ett yttre objekt, vilket utgör en större grad av rörelseinskränkning än om enbart händerna binds samman och därtill kan upplevas som mer förödmjukande för den fängslade. [...] Av utredningen framgår inte att NN:s agerande var av sådan karaktär eller att det i övrigt var motiverat att vidta en sådan ingripande tvångsåtgärd. Det har därför enligt Polismyndighetens bedömning utifrån befintlig utredning saknats rättsligt stöd för åtgärden att belägga NN med fängsel på det sätt som skedde.

Tog Polismyndigheten kontakt med tingsrätten före häktningförhandlingen med anledning av den misstänktes tillstånd?

Enligt DD:s och CC:s uppgifter kan tingsrätten ha fått information om att NN inte ville medverka vid transporten och att de därför var försenade till förhandlingen. Det finns emellertid ingenting som tyder på att tingsrätten inför förhandlingen fick information från Polismyndigheten om NN:s tillstånd. Av utredningen framgår att NN hade skrivits ut från en psykiatrisk akutmottagning vid sjukhus några timmar före förhandlingen. Enligt ett läkarutlåtande skulle NN föras åter till sjukhuset för en förnyad läkarbedömning om hans psykiatriska hälsotillstånd försämrades, eller om några neurologiska symtom observerades. Enligt Polismyndigheten borde tingsrätten ha informerats om detta för att möjliggöra överväganden av åtgärder (jfr bl.a. bestämmelsen om att hålla en häktningförhandling i den anhållnes utevaro).

Upplystes tingsrätten vid förhandlingen om den misstänktes tillstånd och om användningen av fängsel?

Det finns inga uppgifter som tyder på att polis informerade tingsrätten om den misstänktes tillstånd eller användningen av fängsel. Se svar på föregående fråga angående information om NN:s tillstånd.

Polismyndigheten anser att det hade varit lämpligt att informera rättens ordförande om att NN hade belagts med fängsel, eftersom det är rättens ordförande som har den exklusiva bestämmanderätten för användande av fängsel under förhandlingen.

Vad är det som i anmälan benämns videolänksrummet för utrymme och hur ser det ut?

[...] Videolänksrummet är ett cirka 10–15 kvadratmeter stort rum utan fönster. Rummet används vid uppkopplingar via länk. I rummet finns två stolar som sitter ihop med varandra, avsedda för den intagne och dennes försvarare. En stålvaajer förbinder stolarna med ett skrivbord som står framför stolarna. Framför skrivbordet finns en skärm med möjlighet till uppkoppling via videolänk. [...] Ingen av stolarna är golvfasta.

Hur är ansvarsfördelningen mellan Polismyndigheten och Kriminalvården i en situation som den förevarande?

... Polismyndigheten ansvarar för behandlingen och efterföljande transport av en person som tagits i förvar i polisarest. Att Kriminalvården enligt avtal med Polismyndigheten sköter den faktiska tillsynen för arresten i Uppsala fråntar inte Polismyndigheten dess författningsreglerade ansvar i denna del. I en situation som den förevarande bär stationsbefäl med jouransvar det yttersta ansvaret för tillsynen av intagna i arresten, enligt PRM 2020:06. Det har därmed ålegat stationsbefäl med jouransvar att fortlöpande kontrollera och överväga NN:s eventuella behov av läkarvård.

Det finns dock inte några uppgifter i dokumentationen om vilka bedömningar som gjordes av NN:s hälsotillstånd i den uppkomna situationen och de omständigheter som lades till grund för dem. Att NN gjorde motstånd behöver i och för sig inte ha varit ett tecken på att hans hälsotillstånd hade försämrats i den mening som läkaren anvisat i det uttyg som utfärdats efter det att NN skrivits ut från sjukhuset några timmar före förhandlingen. Med tanke på att polisanställda inte bör göra egna medicinska bedömningar (se ovan angivna JO-beslut [JO 2018/19 s. 352, JO:s anm.]) hade det varit lämpligt med fortlöpande kontakter med stationsbefälet angående NN:s tillstånd i den uppkomna situationen. [...] Polismyndigheten anser dock att det på den föreliggande utredningen inte går att slå fast att det var fel att sjukvården inte kontaktades. Det är dock en brist att det inte finns några dokumenterade uppgifter om vilka bedömningar som gjordes av NN:s hälsotillstånd i den uppkomna situationen.

Var går gränsen mellan Polismyndighetens ansvar för bevakningen av en frihetsberövad person och rättens ansvar för ordningen vid en häktningsförhandling?

Polismyndighetens ansvar för en intagen i polisarest innebär att myndigheten även under en häktningsförhandling bär ansvar för tillsynen av denne i en situation som den nu aktuella. Ansvaret för att ordningen vid en förhandling upprätthålls åvilar däremot domstolen enligt rättegångsbalkens regler. Sedan förhandlingen har påbörjats äger rättens ordförande den exklusiva bestämmanderätten för användande av fängsel under förhandlingen. [...] När en frihetsberövad, liksom i detta fall, belagts med fängsel före förhandlingen anser Polismyndigheten att rättens ordförande bör

upplysas om detta redan i samband med inledningen av förhandlingen för att ge möjlighet att ta ställning till åtgärder.

Remiss till Uppsala tingsrätt (dnr 10207-2021)

Även Uppsala tingsrätt uppmanades att lämna upplysningar om och yttra sig över det som fördes fram i anmälan i JO:s ärende med dnr 3043-2021. I samband med det skulle tingsrätten besvara följande frågor:

1. Hur ser tingsrätten på sitt ansvar för ordningen vid en förhandling i en situation som den förevarande, där den anhållne befinner sig på annan plats än i domstolens lokaler (se 5 kap. 9 § rättegångsbalken)?
2. Fick tingsrätten någon information före eller under förhandlingen om den misstänktes tillstånd? Gjordes i så fall några överväganden i fråga om möjligheten enligt 24 kap. 14 § första stycket rättegångsbalken att hålla förhandlingen i den anhållnes utevaro?
3. Fick tingsrätten någon upplysning före förhandlingen om användning av fängsel på den anhållne eller uppmärksammade ordföranden detta under sammanträdet? Om det var fallet, vilka åtgärder vidtog ordföranden och har någon dokumentation ägt rum?
4. Var går enligt tingsrätten gränsen mellan ordförandens ansvar för ordningen vid ett sammanträde och Polismyndighetens eller Kriminalvårdens ansvar för bevakningen av en frihetsberövad?

Uppsala tingsrätts remissvar

Tingsrätten inkom den 22 februari 2022 genom lagmannen EE med i huvudsak följande remissvar utifrån JO:s frågor:

1. [---] Utöver sidosal används ofta medhörningsrum, videorum på andra domstolar och, som i nu aktuellt fall, videorum på myndigheter utanför Sveriges domstolar. Numera förekommer det också att aktörer deltar via Web-rtc, vilket kan ske från vilket utrymme som helst. I dessa olika rum och utrymmen, som troligen inte något av dem kan anses falla under begreppet sidosal, är det än svårare för ordföranden att upprätthålla ordningen. Någon uttalad reglering om vad som gäller för dessa utrymmen har jag inte kunnat finna. Eftersom det inte förkommer några åhörare i dessa utrymmen torde det oftast vara fråga om att se till att det inte sitter personer ”utanför bild” som inte bör närvara och som i nu aktuellt fall att inte fängsel används utan att det kommer till ordförandens kännedom. Enligt min mening fråntar det dock inte ordföranden från ansvaret för frågan om en vid sammanträde i tingsrätt närvarande frihetsberövad person ska vara belagd med fängsel eller med något annat påtvingat ingrepp (till exempel användningen av så kallad spotthuva). Se Ordning och säkerhet i domstol, En handbok, Peter Krikström och Lennart Johansson, sid. 72 ff.

2 och 3. För svar på dessa frågor hänvisar jag primärt till FF:s yttrande. Som framgår av hans yttrande hade inte någon från polisen kontaktat honom innan förhandlingen och upplyst om att den misstänkte enligt deras bedömning behövde vara fängslad under förhandlingen. En sådan kontakt borde givetvis tagits och underlag för bedömningen lämnats till ordföranden redan innan förhandlingen så att ordföranden hade haft utrymme för att, efter hörande av den offentliga försvararen, fatta ett eget beslut i frågan. Se Ordning och säkerhet i domstol, sid. 73 f. Beslutet borde då ha framgått av protokollet.

4. Vid ett sammanträde där en frihetsberövad person inställs i tingsrätten ansvarar den myndighet som utför transporten fram till dess att personen tar plats i rättssalen. Väl i rättssalen är det ordföranden som har ansvaret (Ordning och säkerhet i domstol, sid. 73). När en frihetsberövad person närvarar via videolänk från, som i detta fall, polishuset, har ofta den frihetsberövade tagit plats i rummet redan innan förhandlingen ropas på och videolänken kopplas upp. I ett sådant fall kan rimligen inte ordförandens ansvar inträda förrän uppkoppling etablerats och förhandlingen inletts. [...]

I ett underyttrande till tingsrättens remissvar lämnade den ansvarige domaren rådmannen FF följande uppgifter:

Jag hade häktningjour den 4 april 2021. När jag kom till tingsrätten för att hålla en häktningsförhandling blev jag upplyst av jourkansliet att den misstänkte varit intagen på den psykiatriska akutvårdsmottagningen på Akademiska sjukhuset, men att han den 4 april 2021 skrivits ut från sjukhuset. Jag fick också information av kansliet om att polisen hade mycket svårt att hantera den misstänkte. När jag kommit ner i huvudförhandlingssalen kopplade jag upp en videolänk till den lokal på polishuset i Uppsala där den misstänkte skulle befinna sig. Jag såg då att den misstänkte satt på en stol och att hans armar var fängslade vid stolen. Polisen lämnade inga upplysningar till mig angående fängslandet före förhandlingen eller när förhandlingen skulle påbörjas. Jag antog med utgångspunkt från de uppgifter jag erhållit från jourkansliet att polisen bedömde att fängslandet var nödvändigt för att förhandlingen skulle kunna genomföras. Jag antecknade inte i protokollet från förhandlingen eller någon annan stans att den misstänkte varit fängslad. Försvaren dröjde och när han kom på plats i polishuset genomförde jag häktningsförhandlingen. Den misstänkte var lugn under förhandlingen och han sa inte många ord.

Kommunicering av remissvar

AA kommenterade Polismyndighetens remissvar och fick ta del av Uppsala tingsrätts remissvar.

Ytterligare utredningsåtgärder

JO begärde därefter in daganteckningar och klientsammandrag från Kriminalvårdens huvudkontor avseende NN under perioden den 1–5 april 2021. Det fanns inte några dokumenterade uppgifter i fråga om fängsel för NN. Som framgått har Kriminalvården därutöver inte hörts inom ramen för dessa ärenden.

I ett beslut den 9 maj 2023 anförde *JO Katarina Pahlsson* följande:

Rättsliga utgångspunkter

Om användning av fängsel på intagna i bl.a. polisarrest

Häkteslagen (2010:611) innehåller bestämmelser om verkställighet av beslut om häktning och vissa andra tillfälliga frihetsberövanden, såsom anhållande, i häkten eller annan förvaringslokal. En kontroll- eller tvångsåtgärd enligt häkteslagen får endast användas om den står i rimlig proportion till syftet med åtgärden. Om en mindre ingripande åtgärd är tillräcklig ska den användas. (Se 1 kap. 6 § andra stycket häkteslagen.)

En intagen får beläggas med fängsel t.ex. vid förflyttning inom förvaringslokalen om det är nödvändigt av säkerhetsskäl, eller om han eller hon uppträder våldsamt och det är absolut nödvändigt med hänsyn till den intagnes egen eller någon annans säkerhet till liv eller hälsa (se 4 kap. 10 § första stycket häkteslagen).

Fängselanvändning ska dokumenteras. Enligt 14 § häktesförordningen (2010:2011) ska det framgå av dokumentationen vilka skälen för åtgärden är, fängslets art, när den intagne belades med fängsel, när fängslet avlägsnades och om den intagne undersökts av läkare. Av 28 § polislagen (1984:387) följer att protokoll ska föras över ingripanden som bl.a. innebär användning av fängsel. Ett sådant protokoll ska innehålla uppgift om skälen för åtgärden, och det är den som fattade beslutet om fängsel som är ansvarig för att protokoll upprättas.

Ordförandens ansvar för ordning och säkerhet i rättssalen

Enligt 5 kap. 9 § rättegångsbalken, RB, ska rättens ordförande upprätthålla ordningen vid rättens sammanträden och besluta de ordningsregler som behövs. Det innebär att han eller hon har exklusiv bestämmanderätt i fråga om fängsel vid ett sammanträde. Om en frihetsberövad person förs in i rättssalen med handfängsel ska ordföranden ex officio ta ställning till om det ska tas av och kan alltså inte förlita sig på den bedömning som har gjorts av myndigheten som ansvarar för transporten till domstolen. Följaktligen måste ordföranden skaffa sig ett tillräckligt beslutsunderlag för att kunna ta ställning till frågan. (Se bl.a. JK:s beslut den 19 februari 2008, dnr 1217-07-21, JO 1973 s. 200 och JO 1994/95 s. 172.) Ordförandens ansvar gäller från det att den frihetsberövade kommer in i salen (se Thornefors, Rättegångsbalk [1942:740] 5 kap. 9 §, Lexino 2019-12-01 [JUNO]).

Den allmänna ordningsregeln i 5 kap. 9 § RB liksom de särskilda bestämmelserna som framgår av 9 a–9 d §§ samma kapitel gäller även i fråga om en sidosal, dvs. när åhörare följer ett sammanträde genom ljud- och bildupptagning från en annan sal (5 kap. 14 § RB).

Om det finns skäl för det, får rätten enligt 5 kap. 10 § andra stycket RB besluta att den som ska delta i ett sammanträde ska delta genom ljudöverföring eller ljud- och bildöverföring (videolänk). Att den som deltar i ett sammanträde på det sättet ska anses ha inställt sig inför rätten framgår av femte stycket samma bestämmelse.

Häktningsförhandling i den anhållnes utevaro

Vid en häktningsförhandling ska den anhållne närvara. Undantag kan göras om inställelsen möter synnerligt hinder. Detta framgår av 24 kap. 14 § första stycket RB. Exempel på vad som kan utgöra sådant hinder är att den frihetsberövade vårdas på sjukhus (se Fitger m.fl., Rättegångsbalken [9 dec. 2022, JUNO], kommentaren till 24 kap. 14 §). Så snart hindret har upphört ska anmälan göras till rätten som utan dröjsmål – och aldrig senare än fyra dygn efter det att hindret för närvaron har upphört – ska hålla förhandling i häktningsfrågan (24 kap. 17 § RB).

Dokumentation

I 6 kap. 3 § första stycket RB anges vad som ska antecknas vid ett sammanträde. Vid sammanträdet ska bl.a. antecknas det som i övrigt förekommer, i den mån det kan ha betydelse för parterna eller för högre rätt (punkten 9). Det gäller framförallt sådant som avviker från den vanliga gången vid ett sammanträde enligt den rättegångsordning som förutses i rättegångsbalken och syftar bl.a. till att tillgodose det behov som kan finnas vid en granskning i efterhand av det som skett i målet (prop. 1999/00:26 s. 77). Anteckningarna ska göras i ett protokoll över sammanträdet, om inte uppgifterna framgår av en dom eller ett särskilt uppsatt beslut eller antecknas i målregistret eller på någon handling i akten (15 § förordningen [1996:271] om mål och ärenden i allmän domstol).

Bedömning

Klagomålen mot Polismyndigheten

Användningen av fängsel och bristande dokumentation av beslutet

Polismyndigheten ansvarade för förflyttningen av NN till videolänksrummet och för bevakningen vid dennes deltagande i häktningsförhandlingen. Även om personal från Kriminalvården i någon mån tycks ha varit behjälplig och möjligen varit närvarande under förhandlingen går jag inte närmare in på den myndighetens åtgärder.

Av utredningen framgår att NN när häktningsförhandlingen påbörjades var fastlåst med två handfängsel, ett i vardera armen, i armstöden på den stol som han satt i. Även om mycket tyder på att handfängslet sattes på i samband med förflyttningen till videolänksrummet har det inte gått att klarlägga att det faktiskt gjordes före fastlåsningsen vid stolen. Att det i något skede måste ha fattats ett beslut om användning av handfängsel står dock klart, även om beslutet tog sig uttryck i åtgärden att belägga NN med fängsel.

Ett beslut om fängsel ska dokumenteras. Enligt remissvaret upprättades ett protokoll över fängselanvändningen i efterhand, närmare bestämt efter det att JO i mitten av augusti 2021 begärde att få dokumentation av den. Att det inte gjordes i omedelbar anslutning till händelsen är anmärkningsvärt, särskilt då åtgärden var synnerligen ingripande och ovanlig. Av det protokoll som till slut upprättades av Polismyndigheten framgick inte att NN också hade låsts fast vid stolen i videorummet. Inte heller tycks noteringen om ansvarig befattningshavare vara korrekt. De uppgifter som poliskommissarien CC har lämnat i denna del väcker frågor. Under alla förhållanden är jag kritisk till att det tog flera månader innan beslutet om handfängsel protokollfördes och till att den dokumentationen likväl var klart bristfällig.

En fängselanvändning som innebär att en person låses vid ett fast föremål får i de allra flesta fall anses oförenlig med kravet på en human behandling av frihetsberövade. I vart fall kan den endast i absoluta undantagsfall anses vara förenlig med proportionalitetsprincipen. (Jfr JO 1979/80 s. 129, som rörde en händelse där en brottsmisstänkt person hade blivit fängslad i nackstödet i en polisbil medan de ingripande poliserna letade efter en annan misstänkt.) Det är visserligen som utgångspunkt inte JO:s uppgift att bedöma om en viss åtgärd

är nödvändig och proportionerlig, men jag noterar att syftet med att belägga NN med fängsel endast tycks ha varit att förmå honom att närvara vid förhandlingen. Jag delar Polismyndighetens bedömning att tvångsåtgärden inte har varit motiverad och att det saknades rättsligt stöd för den. Polismyndigheten förtjänar därför kritik även för fastläsningen av NN vid stolen.

Tingsrätten borde ha fått tydligare information om NN:s tillstånd och användningen av handfängsel

Utifrån vad som framkommit om NN:s psykiska mående och beteende måste det ha framstått som uppenbart för arrestvakter och bevakande polispersonal att han inte ville delta vid häktningsförhandlingen. Redan det faktum att NN endast några timmar tidigare hade skrivits ut från en psykiatrisk akutmottagning borde ha medfört extra vaksamhet i fråga om hans mående och möjlighet att medverka vid förhandlingen. Det fanns därtill ett läkarutlåtande om att han skulle föras åter om hans psykiatriska hälsotillstånd försämrades.

Av Polismyndighetens remissvar framgår att en av poliserna tog kontakt med tingsrätten för att meddela att de var försenade till häktningsförhandlingen. Det överensstämmer med vad som anges i tingsrättens yttrande om att jourkansliet fått information om att polisen hade svårigheter att hantera NN. Vidare har framkommit att tingsrätten hade kännedom om att NN dagen före förhandlingen hade varit intagen på en psykiatrisk akutmottagning. Det finns emellertid enligt Polismyndigheten inget som tyder på att tingsrätten inför förhandlingen fick någon ytterligare uppgift om NN:s tillstånd, t.ex. att NN enligt ett läkarutlåtande skulle föras åter till sjukhus om hans tillstånd förvärrades. Inte heller vid förhandlingen tycks de närvarande poliserna ha informerat ordföranden, rådmannen FF, om hur NN uppträtt före förhandlingen.

Som Polismyndigheten har konstaterat borde tingsrätten på förhand ha fått tydligare information om NN:s hälsotillstånd. Eftersom det är rättens ordförande som ansvarar för ordningen vid ett sammanträde och som avgör om en häktningsförhandling ska hållas i den misstänktes utevaro är det han eller hon som i första hand bör kontaktas i en situation som den nu aktuella. Jag återkommer mer till detta. Visserligen har jag svårt att se annat än att det har varit uppenbart att NN var föremål för tvångsåtgärder, men den bevakande polispersonalen borde på eget initiativ omedelbart när förhandlingen ropades på ha uppmärksammat ordföranden på att NN bar fängsel och dessutom hade låsts fast i sin stol. Jag är följaktligen kritisk till att Polismyndigheten har underlåtit att informera tingsrätten om NN:s hälsotillstånd och om användningen av fängsel.

Initiativet mot Uppsala tingsrätt

Ordförandens ansvar för handfängsel i rättssalen

Som redovisats under Rättsliga utgångspunkter är det rättens ordförande som ska upprätthålla ordningen vid rättens sammanträden och som därmed har en exklusiv bestämmanderätt i frågan om fängsel. Enligt min mening får ett sammanträde anses påbörjat vid den tidpunkt parter och åhörare har rätt att närvara i rättssalen, dvs. när sammanträdet ropas på. Det innebär att ansvaret för handfängsel då också övergår till ordföranden. Handfängsel som har bedömts som

nödvändigt under transporten bör därmed som utgångspunkt tas av i och med att den frihetsberövade kliver in i rättssalen. I vart fall måste ordföranden då självmant pröva om ett fängsel ska tas av.

I praktiken torde emellertid inte sällan förekomma att bevakande personal tar av handfängsel först när den frihetsberövade har intagit sin plats i salen. Jag noterar att detta, när det gäller Polismyndigheten, är vad som rekommenderas i den myndighetens handbok för arrestverksamheten (PM 2017:63). Jag har förståelse för att säkerhetsskäl kan tala för att en anhållen eller häktad person bör behålla fängslet fram till dess att denne intagit sin plats i salen. Om den myndighet som ansvarar för bevakningen bedömer att det är nödvändigt med fängsel under förhandlingen bör dock som jag tidigare har varit inne på en kontakt tas med ordföranden på förhand.

Det kan uppmärksammas att bevakande personal kan ha anvisningar som den egna myndigheten har bestämt i det enskilda fallet. För Kriminalvården beslutar t.ex. som utgångspunkt en transportplanerare i häktet vad som gäller i fråga om fängsel för en frihetsberövad, och personalen på plats i domstol har inte mandat att ompröva det (se mitt beslut i dag i ärendet med dnr 8643-2021, som rör frågor om den myndighetens behandling av häktade och användande av fängsel i domstolslokaler). Det förhållandet att transportpersonalen har sådana anvisningar påverkar dock inte ansvarsfördelningen under en förhandling i domstol. Som framgått har inte Kriminalvården fått tillfälle att yttra sig inom ramen för de två nu behandlade ärendena. Jag kommer därför inte att utveckla dessa frågor närmare men kan få anledning att återkomma i saken.

Jag vill avslutningsvis i detta sammanhang lyfta fram att JO tidigare har uttalat att det är högst otillfredsställande om den ene av i processuellt hänseende jämställda parter i en rättegång hålls fängslad. Enligt JO bör därför ett sådant förhållande få förekomma endast undantagsvis när andra lösningar av säkerhetsfrågan inte har gått att finna och fängsel bedöms oundgängligen nödvändigt. (Se JO 1973 s. 200.) Jag är givetvis av samma uppfattning. Således måste det inte minst med hänsyn till den s.k. oskuldspresumtionen råda stor restriktivitet när det gäller användning av fängsel i rättssalen. (Se också artikel 5 EU-direktivet [2016/343/EU] om förstärkning av vissa aspekter av oskuldspresumtionen m.m. och SOU 2017:17 Om oskuldspresumtionen och rätten att närvara vid rättegången.)

Ordförandens ansvar för ordning och säkerhet vid videokonferenser

Som tingsrätten har anfört i sitt remissvar finns det inte någon uttrycklig reglering om ansvaret för upprätthållande av ordningen i ett utrymme som används vid videokonferens, på motsvarande sätt som det gör vid användning av en sidosal (se 5 kap. 14 § RB). Eftersom den som deltar i ett sammanträde via videolänk ska anses ha inställt sig inför rätten måste dock samma regler anses gälla för ordningen i videolänksrummet som i rättssalen (se 5 kap. 10 § femte stycket RB). Ansvaret för att upprätthålla ordningen inklusive frågan om en vid ett sammanträde närvarande frihetsberövad person ska vara belagd med fängsel ligger alltså fortfarande på ordföranden när t.ex. en frihetsberövad person närvarar via videolänk från ett polishus eller häkte. Till skillnad från

vad som är fallet vid en förhandling där samtliga parter är närvarande i rättsalen kan dock ordförandens ansvar för ordningen när en part närvarar på det sättet rimligen inte inträda förrän uppkopplingen skett, och det oavsett om sammanträdet har ropats på dessförrinnan.

Med stöd av 5 kap. 15 § RB kan en ordförande ge en ordningsvakt eller en polis i uppdrag att upprätthålla ordningen om han eller hon, på grund av rättsalens utformning eller när en sidosal används, inte själv kan göra det. Det kan vara fallet när en del av åhörarplatserna är placerade bakom en glasvägg (se prop. 2018/19:81 s. 92). För sådana salar har det alltså funnits ett direkt behov av att kunna tillämpa ordningsreglerna i 5 kap. 9 a–d §§ RB, t.ex. i fråga om att ha möjlighet att utvisa den som stör sammanträdet. Det kan noteras att en skillnad mellan sidosal och sådana utrymmen som används vid en videokonferens är att det i de förstnämnda finns åhörare.

Det kan dock vara praktiskt svårt för en ordförande att utöva sitt ansvar för ordningen och säkerheten även beträffande det som pågår i ett utrymme som används för en videokonferens. Det är inte sällan fråga om rum som den enskilde domaren saknar kännedom om och som inte alltid är enkla att kontrollera eller överblicka. Hela utrymmet kanske inte heller ryms i bilden från videoöverföringen. Vidare kan ordföranden ha ett behov av att se till att inte någon filmar från skärmen eller att en obehörig person inte befinner sig i rummet under en förhandling som hålls inom stängda dörrar. Sådana frågor togs upp i betänkandet Stärkt ordning och säkerhet i domstol, SOU 2017:46, och motiveerade utredaren att föreslå att möjligheten till delegation enligt 5 kap. 15 § RB även skulle omfatta fall då någon deltar i sammanträdet genom videokonferens från en annan domstol. Förslaget i den delen ledde dock inte till lagstiftning och kommenterades inte i förarbetena (se prop. 2018/19:81).

Tingsrättens hantering av frågan om fängsel i detta fall

Som jag nyss har varit inne på kan det uppstå vissa svårigheter att utöva ansvaret för ordning och säkerhet om ordföranden t.ex. inte har möjlighet att få en tydlig överblick över en sidosal eller ett videolänksrum eller om han eller hon inte närmare kan se alla som befinner sig där. Av tingsrättens remissvar framgår emellertid att rådmannen FF, som alltså var ordförande vid den aktuella häktningsförhandlingen, uppmärksammade att den anhållne NN var fängslad till stolen med sina armar när videokonferensen inleddes. FF efterfrågade inte några upplysningar kring detta utan antog, utifrån de uppgifter han fått från jourkansliet i anslutning till förhandlingen, att polisen bedömde att fängslandet var nödvändigt för att förhandlingen skulle kunna genomföras.

Som jag uppfattar tingsrätten var en bidragande orsak till att FF inte fattade något beslut att ingen från polisen hade kontaktat domstolen i förväg och upplyst om att den anhållne behövde vara fängslad under förhandlingen. Jag har tidigare varit inne på att polisen i ett fall som detta lämpligen borde lämna tydligare information till tingsrätten, men jag vill understryka att det är ordförandens skyldighet att ex officio ta ställning till frågan om fängsel. FF borde följaktligen ha gjort det redan när videolänken hade kopplat upp och han fick se att NN var belagd med fängsel. I detta fall var omständigheterna därtill

sådana att den frihetsberövade var fängslad vid ett föremål. Genom att enbart anta att en så ingripande och integritetskränkande åtgärd var nödvändig har FF brustit i sitt ansvar som ordförande. I stället borde han ha ställt frågor till framför allt den bevakande personalen om varför NN var fängslad samt därefter gjort ett eget ställningstagande i frågan och fattat ett formellt beslut. Redan det förhållandet att han hade fått viss förhandsinformation om svårigheterna att hantera NN under förflyttningen borde för övrigt ha gett FF anledning att ställa frågor kring dennes tillstånd och behovet av handfängsel när förhandlingen påbörjades.

Ett beslut om handfängsel ska enligt min mening dokumenteras och alltså framgå av tingsrättens protokoll eller anteckningar från den aktuella förhandlingen. I det här fallet fattade dock FF inte något beslut. Men redan den omständigheten att en frihetsberövad part är belagd med handfängsel bör som jag bedömer saken noteras i ett protokoll eller motsvarande (se 6 kap. 3 § första stycket 9 RB). NN hade dessutom sin frihet ytterligare inskränkt genom att också vara fäst vid ett föremål. Det är därmed uppenbart att förhållandena vid häktningsförhandlingen avvek från det vanliga. Det kan vidare antas att den enskilde i ett sådant här fall har ett intresse av att det integritetsintrång han utsatts för registreras, och dokumentationen skulle också kunna vara värdefull vid en prövning i överinstans.

FF förtjänar sammanfattningsvis kritik för sin underlåtenhet att agera utifrån förhållandena och ta ställning till frågan om fängsel, liksom för att han inte dokumenterade att och på vilket sätt NN var belagd med fängsel.

Den misstänktes närvaro vid en häktningsförhandling

Enligt regleringen i 24 kap. 14 § RB ska den anhållne vara närvarande vid en häktningsförhandling. Med det avses uppenbarligen hans eller hennes personliga närvaro (N. Gärde m.fl., Nya rättegångsbalken, 1949, s. 332). Något eget val för den enskilde föreligger alltså inte och i praktiken förordnar domstolen om inställelse av den misstänkte. I motiven till bestämmelsen uttalas endast att den anhållne ska närvara för att häktningsfrågan ska få en så vitt möjligt allsidig belysning inför rätten (NJA II 1943 s. 334). Som jag ser på saken är bestämmelsen betydelsefull ur rättssäkerhetssynpunkt. Det kan konstateras att häktning utgör ett mycket ingripande straffprocessuellt tvångsmedel. Förundersökningen är vanligen i sin linda, och den misstänkte har ännu inte konfronterats med åklagarens bevisning i en huvudförhandling.

Undantag från grundregeln om personlig närvaro föreligger om det finns synnerligt hinder, t.ex. när den anhållne vårdas på sjukhus. Enligt min mening skulle detsamma kunna gälla om den enskildes psykiska mående tillfälligt är så påverkat att han eller hon inte alls förmår tillgodogöra sig vad som läggs fram vid förhandlingen eller om ett alltför omfattande tvång krävs för att förmå den misstänkte att närvara. Hindret ska dock vara synnerligt. Det är rätten som i det enskilda fallet avgör om omständigheterna utgör sådant hinder. Innan ordföranden prövar frågan får det anses självklart att den lyfts med åklagaren och den offentliga försvararen. Om förhållandena ger anledning till det kan det

finnas skäl att rätten också hör med företrädare för aktuellt häkte eller annan förvaringslokal som ansvarar för verkställigheten av t.ex. ett anhållande.

NN hade återkommit från den psykiatriska tvångsvården endast några timmar före häktningsförhandlingen. Detta i förening med vad som har framkommit om hans agerande i nära anslutning till och under förhandlingen medför att det kan diskuteras om hans tillstånd utgjorde synnerligt hinder mot hans närvaro. Såvitt framgått lyftes inte den frågan av vare sig ordföranden eller åklagaren, som är de som i första hand bör göra det. Inte heller den offentliga försvararen, som har i uppdrag att tillvarata den misstänktes rätt, tycks ha fäst rättens uppmärksamhet på detta. Som jag nyss har framhållit är vad som utgör synnerligt hinder i ett enskilt fall en bedömningsfråga för den enskilde domaren, varför jag inte kommenterar saken ytterligare. Jag vill dock understryka vikten av att ordföranden prövar frågan när omständigheterna ger skäl för det.

Ärendena föredrogs av rättsakkunniga Maria Östling. I beredningen deltog även byråchefen Johan Thorblad.

En tingsrätt har förbjudit all användning av elektronisk utrustning under en huvudförhandling i ett brottmål

(Dnr 4039-2021)

Beslutet i korthet: Inför en huvudförhandling i ett brottmål beslutade Eksjö tingsrätt att förbjuda all användning av elektronisk utrustning. I det aktuella målet var flera minderåriga åtalade och en av dem misstänktes för mycket allvarlig brottslighet. Enligt tingsrätten var förutsättningarna sådana att rätten i stället hade kunnat besluta om att hålla hela huvudförhandlingen inom stängda dörrar. JO konstaterar att tingsrättens tillvägagångssätt i och för sig varit väl förenligt med huvudregeln att en förhandling vid domstol ska vara offentlig.

I beslutet uttalar JO att det endast i undantagsfall bör förekomma att tingsrätten med stöd av den allmänna bestämmelsen i 5 kap. 9 § rättegångsbalken, enligt vilken en ordförande ska bestämma de ordningsregler som behövs, går utöver vad som gäller särskilt för ljudupptagning och ljudöverföring samt elektronisk utrustning enligt 9 c och 9 d §§ i samma kapitel. Särskild försiktighet bör iaktas när det gäller att förbjuda ljudupptagning för parter och ombud samt medier. JO uttalar vidare att särskilda ordningsregler endast i undantagsfall bör meddelas i förväg, eftersom det oftast får anses lämpligt att först ge parter och ombud samt eventuellt andra berörda tillfälle att yttra sig. Med hänsyn till omständigheterna i målet har JO dock inte några synpunkter på att tingsrätten tog beslutet i förväg.

JO konstaterar att förarbetsuttalandena till 5 kap. 9 d § RB inte är helt tydliga och skulle kunna tolkas så att lagstiftaren avsett att viss elektronisk utrustning, t.ex. diktafoner, inte alls omfattas av regleringen. Enligt JO måste utgångspunkten vara det som anges i lagtexten. Det innebär att om viss elektronisk utrustning kan störa ordningen så omfattas den av bestämmelsen, oavsett vilket användningsområde utrustningen har.

Den aktuella regleringen ändrades för några år sedan men JO delar tingsrättens uppfattning att det finns vissa tillämpningssvårigheter. JO skickar därför en kopia av beslutet för kännedom till regeringen.

Anmälan

I en anmälan till JO klagade AA på Eksjö tingsrätt med anledning av att en reporter hade hindrats från att ta upp ljud på en huvudförhandling i ett brottmål och hur frågan hade hanterats. Hon anförde i huvudsak följande.

Hon arbetar för Sveriges Radio. Vid rättegången i ett av tingsrättens brottmål stoppade rättens ordförande hennes kollega från att ta upp ljud från förhandlingen. Det hände under den första huvudförhandlingsdagen och utan att rätten dessförinnan hade meddelat något beslut om förbud mot ljudupptagning. Ordföranden uppmanade även kollegan att radera inspelat material, efterfrågade hans personuppgifter och hotade med polisanmälan. Därefter förbjöds ljudupptagning, även för kommande förhandlingsdagar. Hon kontaktade ordföranden per e-post för att få en förklaring till handläggningen. I e-postkorrespondensen ställde hon frågor till ordföranden om vad det var för beslut som fattats och vad det grundade sig på.

Av den bifogade korrespondensen framgick ordförandens svar huvudsakligen enligt följande:

Grunderna för mitt beslut finns i 5 kapitlet rättegångsbalken (RB), närmare bestämt främst 1 §, 9 §, 9 c § och 9 d § samt 27 § andra stycket lagen om unga lagöverträdare. I ett mål som detta talar mycket starka skäl för att hela rättegången hålls inom stängda dörrar, men jag bedömde att offentlighetsprincipen (i 5 kap. 1 § RB) vägde tyngre. Jag beslutade dock med stöd i ovan bestämmelser i RB om att all teknisk utrustning skulle vara avstängd och att mobiltelefoner även skulle vara undanstoppade. Detta är grunden för mitt (tingsrättens) beslut. Information om beslutet finns anslagen på tingsrättens ytterdörrar och åhörare fick vetskap om beslutet muntligen innan huvudförhandlingen påbörjades.

När hon ville ha ett förtydligande – bl.a. av att förbudet mot elektronisk utrustning inte gällde sådan som bara kan ta upp ljud – och bad om att få del av beslutet som anslagits på tingsrättens dörrar, svarade ordföranden:

Hej! Det beslut som fattats har inte dokumenterats särskilt utan efter förfrågan meddelats muntligen. Beslutet kommer att dokumenteras i det protokoll som ska upprättas över huvudförhandlingen. Beslutets innehåll är inget annat än det jag informerade BB om. Anslaget på dörrarna informerar om beslutet endast genom att relatera till förbudet att använda elektronisk utrustning, om inte särskilt tillstånd erhållits. Jag ser ingen anledning att ytterligare klargöra mitt beslut. Beslutet gäller för hela huvudförhandlingen.

På ytterligare frågor från AA om beslutet bara avsåg förbud mot elektronisk utrustning och om ljudupptagning var tillåtet, svarade ordföranden:

För mig är det tydligt. Det är inte tillåtet att göra ljudupptagning under huvudförhandlingen i målet och all elektronisk utrustning ska vara avstängd och undanstoppad.

Utredning

Inledningsvis hämtade JO in och granskade ett dagboksblad och ett utdrag ur protokoll fört vid huvudförhandlingen i det aktuella målet.

Därefter uppmanade JO Eksjö tingsrätt att lämna upplysningar om handläggningen och yttra sig över det som anförts i anmälan. Av yttrandet skulle särskilt framgå vad det var för beslut tingsrätten meddelat, de rättsliga grunderna för det och hur åhörarna vid förhandlingen hade informerats om detta. Remissen omfattade ett par ytterligare frågor, som efter genomförd utredning bedömts inte längre vara av större intresse i ärendet och därför uteslutits.

Tingsrätten lämnade genom lagmannen CC i huvudsak följande remissvar (bilagor här delvis utelämnade):

Redogörelse för omständigheter med bäring på den ifrågasatta handläggningen

Anmälan tar sikte på ordningsregler som har meddelats i samband med huvudförhandlingen i [det aktuella målet]. Huvudförhandlingen gällde åtal mot en 16-åring och två 17-åringar. Åtalet mot 16-åringen avsåg bl.a. mord och grov mordbrand. Under tretton dagar under förundersökningen hade 16-åringen varit häktad.

Huvudförhandling hölls under två och en halv dagar [...]. Ordförande vid huvudförhandlingen var rådmannen DD, som enligt tingsrättens arbetsordning är en av de domare som är särskilt utsedda att handlägga ungdomsmål (se 25 § lagen [1964:167] med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare).

I syfte att skapa tydlighet för allmänhet och media sattes anslag upp vid tingsrättens entréer och lades information ut på externwebben (domstol.se) [Av informationen framgick bl.a. följande: ”Åhörare kommer inte att få använda elektronisk utrustning i salen för annat ändamål än för att föra egna anteckningar och efter särskilt tillstånd.” JO:s anm.]

Det som där är angivet om ordningsregeln vid förhandlingen är bestämt av den ansvariga domaren DD. Informationen på externwebben lades ut den 7 maj 2021. Jag minns inte exakt vilken dag som anslaget vid entréerna anslogs, men de fanns i vart fall anslagna på morgonen den dag som huvudförhandlingen började.

Meddelade ordningsregler i det aktuella fallet

Av tingsrättens huvudförhandlingsprotokoll framgår att tingsrätten med stöd i 5 kap. 1 §, 9 §, 9 c § och 9 d § rättegångsbalken samt 28 § [felskrivet, se DD:s yttrande] lagen med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare har beslutat att all elektronisk utrustning ska vara avstängd och undanstoppad, men att tingsrätten på begäran av Smålandstidningen meddelat visst undantag för dess journalist. Av protokollet framgår också att åhörarna erinrades om detta vid inledningen av samtliga förhandlingsdagar. Av DD:s yttrande [...] framgår att beslutet i detta fall var avsett att omfatta all elektronisk utrustning, alltså även utrustning för ljudupptagning eller ljudöverföring, och att således ljudupptagning eller ljudöverföring inte skulle vara tillåten under någon del av förhandlingen.

Som tingsrätten redan har varit inne på i detta yttrande så är rättegångsbalkens utgångspunkt att ljudupptagning och ljudöverföring som huvudregel är tillåten, men kan förbjudas i samband med förhör om det kan antas att upptagningen eller överföringen besvärar den som hörs i sådan grad att

det påverkar ordningen negativt. Som också har framgått så gällde målet åtal mot 16- och 17-åringar och den huvudmisstänkte var åtalad för mycket allvarliga brottsmisstankar; en av brottsmisstankarna kan leda till lagens strängaste straff. En av de personer som hördes var endast 14 år gammal. Inför huvudförhandlingen stod det helt klart att rättegången var av stort allmänt intresse: tingsrätten hade mottagit ett stort antal förfrågningar gällande förundersökningen i målet och platsbokning inför rättegången och det hade rapporterats om den kommande förhandlingen även i riksmidia. Mot den bakgrunden har det redan med stöd av bestämmelsen i 5 kap. 9 c § funnits fog för tingsrätten att förbjuda inspelning under förhören.

När det gäller ljudupptagning och ljudöverföring under övriga delar av huvudförhandlingen så har rättens ordningsregel, som framgår av DD:s yttrande, meddelats med stöd av 5 kap. 9 d § RB och 27 § andra stycket LUL. Bestämmelsen i 27 § LUL handlar enligt sin avfattning inte om ljudupptagning eller ljudöverföring, utan om en möjlighet för rätten att i mål mot den som inte har fyllt 21 år besluta att målet ska handläggas inom stängda dörrar, om offentlighet vid förhandlingen är till uppenbar olägenhet på grund av den uppmärksamhet som den tilltalade kan antas bli föremål för. Mot bakgrund av vad som nyss redovisats om situationen i målet, kan det inte råda någon tvekan om att rätten enligt 27 § LUL hade fått besluta att målet skulle handläggas inom stängda dörrar. Jag återkommer till vilken betydelse det fått för den meddelade ordningsregeln, men ska först beröra bestämmelsen i 5 kap. 9 d § RB.

Av ordalydelsen i 5 kap. 9 d § RB framgår, som framgått ovan, att elektronisk utrustning som åhörare har med sig in i rättssalen och som kan användas för att störa ordningen eller användas för att ta upp bild ska vara avstängd och undanstoppad, men att det är möjligt för rättens ordförande att besluta om undantag. Bestämmelsen omfattar enligt sin ordalydelse elektronisk utrustning av vilket slag som helst, om den kan användas för att störa ordningen. Enligt sin ordalydelse skulle bestämmelsen alltså kunna träffa även elektronisk utrustning för ljudupptagning eller ljudöverföring, om den kan användas för att störa ordningen. Av förarbetena (prop. 2018/19:81 s. 49 m. och 52 m.) framgår emellertid att bestämmelsen inte är avsedd att omfatta utrustning för ljudupptagning och ljudöverföring över huvud taget, trots att en sådan avgränsning av tillämpningsområdet alltså strängt taget inte framgår av ordalydelsen. Det är olyckligt att en för offentligheten så viktig avgränsning inte framgår direkt av lagtexten. Det är tydligt att den valda lagstiftningstekniken lett till tillämpningsproblem i förvarande fall och försvårat både avfattningen och förståelsen av den meddelade ordningsregeln. Således har rättens ordförande av skäl som har med 27 § LUL att göra (mer om det i nästa stycke) meddelat ett beslut som i det särskilda fallet var avsett att uppfattas enligt sin ordalydelse (all elektronisk utrustning) medan AA kan ha uppfattat beslutet som att utrustning för ljudupptagning eller ljudöverföring fortfarande var tillåten.

Som jag redan konstaterat hade tingsrätten på goda grunder med stöd av 27 § andra stycket LUL kunnat besluta att förhandlingen skulle äga rum inom stängda dörrar. Rättens ordförande gjorde emellertid också de överväganden som framgår av hans yttrande, nämligen att det också fanns ett stort allmänt intresse av rättegången, och stannade därför för att låta förhandlingen vara offentlig, men – som jag förstår det – för att på alla sätt säkerställa ordningen besluta den för transparensen av rättegången mindre ingripande ordningen att bedöma all elektronisk utrustning som ordningsstörande, i den mån den inte hade tillåtits särskilt.

Att låta den för offentligheten mer ingripande bestämmelsen i 27 § LUL utgöra tolkningsram för tillämpningen av bestämmelsen i 5 kap. 9 d § ter sig begripligt mot bakgrund av att dessa bestämmelser har liknande syften. Den vid förhandlingen meddelade ordningsregeln vilar alltså på en logik från 27 § LUL.

Genom att åhörarna – som framgår av protokollet – har underrättats om beslutet vid inledningen av varje rättegångsdag, uppfattar jag att tingsrätten också har vidtagit någon form av omprövning av ordningsregeln eller förhållit sig till dess giltighet inför varje rättegångsdag. Den meddelade ordningsregeln att inte tillåta elektronisk utrustning vid förhandlingen har således grundats på lag (se de bestämmelser som framgår av protokollet).

Övriga synpunkter

Som redan framgått är bestämmelserna i 5 kap. 9 b, 9 c och 9 d §§ lagtekniskt utformade på olika sätt, vilket försvårar tillämpningen. Väl medveten om att de aktuella bestämmelserna nyligen har varit föremål för noggranna överväganden i samband med lagstiftningsarbete vill jag ändå peka på följande.

Enligt 9 kap. 5 b § [*rätteligen 5 kap. 9 b § RB, JO:s anm.*] är det vid rättens sammanträden förbjudet att ta upp bild om inte annat följer av lag. Förbudet är absolut; rättens ordförande kan inte besluta om undantag.

Utgångspunkten är som sagts tidigare att ljudupptagning och ljudöverföring är tillåten men rättens ordförande får under viss förutsättning enligt 5 kap. 9 c § förbjuda ljudupptagning eller ljudöverföring i samband med förhör.

Enligt bestämmelsen i 9 d § ska elektronisk utrustning som en åhörare tar med sig in i salen som kan störa ordningen eller användas för att ta upp bild vara avstängd och undanstoppad, men rättens ordförande får besluta undantag om det finns skäl för det. Huruvida elektronisk utrustning har förmåga att ta upp bild kan tekniskt avgöras på förhand och innebär en förutsebarhet, även om det kanske inte är så lätt för ordföranden att avgöra det. Huruvida det är fråga om elektronisk utrustning som kan störa ordningen och därmed ska vara undanstoppad och avstängd är en fråga som inte alltid kan avgöras i förväg och som därmed leder till sämre förutsebarhet vid tillämpning av bestämmelsen. Till exempel ska en laptop med inbyggd kamera alltid vara undanstoppad och avstängd, om man inte uttryckligen fått rättens tillstånd att använda den, medan en laptop utan inbyggd kamera endast ska vara avstängd och undanstoppad om den bedömas kunna störa ordningen, men i sådant fall också kan tillåtas efter tillstånd. Som framgått exkluderar ordalydelsen i 5 kap. 9 d § inte heller utrustning för ljudupptagning eller ljudöverföring, trots att det enligt förarbetena synes vara meningen.

Den varierande lagtekniska utformningen innebär svårigheter vid tillämpningen och troligen också vissa svårigheter för åhörare som dels ska förstå utgångsläget, dels ska förstå utifrån vilka utgångspunkter som ordningsregler meddelas. Som jag redan har varit inne på är det olyckligt när för offentligheten centrala bestämmelser får en mindre ändamålsenlig utformning.

Till tingsrättens yttrande var fogat ett yttrande från rådmannen DD (bilaga och fotnoter här utelämnade):

Innan jag går in på beslutet och mina skäl för det vill jag korrigera några felaktigheter i den beskrivning AA:s anmälan innehåller.

Jag ”hotade” inte att polisanmäla BB. Jag meddelade honom bara i vårt samtal, som pågick under en kort paus i huvudförhandlingen. Att jag då, direkt, på stående fot, inte kunde avgöra om det skulle komma att bli några konsekvenser för hans del av hans agerande, dvs. av att han uppsåtligen bröt mot tingsrättens beslut. Jag nämnde att jag inte kunde bedöma om tingsrätten behövde göra en polisanmälan. (Bakgrunden framgår nedan.)

Den andra felaktigheten är att BB inte hade sina hörlurar i efter en paus. Han tog på hörlurarna under rättegången och hans mobiltelefon var inte

avstängd eftersom han lämnade rättssalen under pågående rättegång till synes för att besvara ett samtal.

En ytterligare felaktighet är att jag efter det att BB blev påkommen skulle ha beslutat att stoppa ljudupptagningar för alla kommande rättegångsdagar i målet. Det beslutet fattades innan huvudförhandlingen inleddes och BB, liksom övriga åhörare, underrättades om beslutet direkt på morgonen innan huvudförhandlingen inleddes.

Den sista felaktigheten gäller kronologin i AA:s beskrivning och min uppmaning att radera inspelningen. Sedan jag i en paus uppmärksammat att det fanns elektronisk utrustning på och inkopplad i väggen, bad jag BB komma in i rättssalen. Jag frågade om han spelat in under förhandlingen trots förbudet, vilket han besvarade jakande.

Jag sa då till honom att jag ville att han raderade inspelningen. Detta utgjorde inget formellt beslut av tingsrätten, även om han självfallet kan ha uppfattat det så, utan var närmast en upprörd reaktion från min sida på hans avsiktliga brott mot beslutet. Jag utgick från att han skulle göra det frivilligt, eftersom han då, trodde jag, måste ha förstått att han brutit mot beslutet. Såvitt jag vet hade jag ingen rättslig möjlighet att tvinga honom. Han ändrade sig dock snabbt när det gällde inspelningen och sa att han inte hade spelat in utan i stället endast överfört ljudet till sin redaktion. Eftersom jag när jag upptäckte utrustningen under pausen i förhandlingen (då BB alltså inte fanns i tingssalen) kunde se att utrustningen var på och till synes aktiv, frågade jag BB om han sänt ljud även när förhandlingen pågick inom stängda dörrar (när den offentlige försvararen för den huvudåtalade höll sakframställan och berörde vissa sekretessbelagda uppgifter). BB:s märkliga svar framgår av den redovisning som återfinns i protokollet från huvudförhandlingen (att han först blev tyst och sedan sa att han inte visste, [...]). Det var därefter och i slutet av vårt korta samtal som jag sa att jag inte kunde bedöma om hans agerande skulle komma att få konsekvenser. Min tanke gällde då närmast att han verkade ha överfört ljud från tingssalen även när det var beslutat om stängda dörrar, dvs. då han själv inte hade rätt att vistas i tingssalen men hans utrustning stod kvar, och då sekretessbelagda uppgifter berördes. Jag övervägde senare hans agerande men jag släppte snabbt dessa funderingar eftersom jag behövde fokusera på huvudförhandlingen och då det som var gjort (närmast att förhör lagts ut på internet) inte kunde göras o gjort.

Jag går härnäst över till det aktuella beslutet och den rättsliga grunden för det.

Det aktuella målet/åtalet rörde en tilltalad som vid gärningen var 16 år och som var åtalad för mord och mordbrand. Målet hade tidigt varit föremål för mycket stor massmedial uppmärksamhet, såväl lokalt som nationellt.

Enligt 27 § andra stycket lagen med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare (LUL) får rätten i mål mot den som inte har fyllt 21 år besluta att målet ska handläggas inom stängda dörrar, om offentlighet vid förhandlingen är till uppenbar olägenhet på grund av den uppmärksamhet som den tilltalade kan antas bli föremål för. Bestämmelsen är att betrakta som en ordningsregel. Min bedömning var att det aktuella målet tydligt föll inom ramen för denna bestämmelse och att det fanns mycket starka skäl för att hålla huvudförhandlingen inom stängda dörrar. Jag beaktade då bl.a. också vissa aspekter hos den tilltalades person som framkommit i yttrande från socialnämnden samt att han enligt inhämtat läkarintyg inhämtat med stöd i 7 § lagen om särskild personutredning i brottmål, m.m., kunde miss-tänkas, såväl vid gärningen som vid undersökningen, lida av allvarlig psykisk störning. Dessa faktorer hade betydelse när det gällde att bedöma om offentlighet var till uppenbar olägenhet för den tilltalade.

Eftersom det samtidigt fanns ett stort, och berättigt, intresse från allmänheten av att kunna följa rättegången/huvudförhandlingen, övervägde

jag om det var möjligt att undvika ett beslut om stängda dörrar och i stället begränsa uppmärksamheten på den tilltalade på annat sätt.

I 5 kap. 9 § rättegångsbalken (RB) finns en bestämmelse genom vilken rättens ordförande ges möjlighet att besluta om ordningsregler som behövs. Vad som ska anses vara ordningsstörande eller innebära ett olämpligt beteende i rättssalen är ytterst beroende av bedömningar som ordföranden måste göra i varje enskilt fall. En viktig aspekt gäller givetvis rättssäkerheten. Den är betjänt av att det råder ett avspänt arbetsklimat i rättssalen och att det inte förekommer några ovidkommande eller störande moment som distraherar de personer som medverkar. En annan viktig aspekt gäller den personliga integriteten för den som medverkar. (Se Fitger m.fl., Rättegångsbalken, kommentaren till aktuellt lagrum.)

I 9 c § samma kapitel i rättegångsbalken finns en särskild ordningsregel enligt vilken rättens ordförande får förbjuda ljudupptagning eller ljudöverföring som görs av någon annan än rätten under ett förhör, om det kan antas att upptagningen besvärar den som hörs i sådan grad att det påverkar utredningen negativt. Beslut med stöd i denna bestämmelse utgör tydligt en ordningsregel (något som, om inte annat, framgår av regelns ursprungliga placering i 5 kap. 9 §).

Vidare enligt en bestämmelse i 9 d § samma kapitel ska elektronisk utrustning som åhörare har med sig i rättssalen och som kan störa ordningen eller användas för att ta upp bild vara avstängd och undanstoppad. Även detta utgör en ordningsregel. Om det finns skäl för det får rättens ordförande besluta om undantag.

Mot bakgrund av dessa bestämmelser gjorde jag följande överväganden. Med stöd i 5 kap. 1 § och 9 c § RB bedömde jag att jag kunde reducera den uppmärksamhet som följde med målet genom att inspelningar av förhör med inblandade inte hamnade på internet. Bedömningen hängde samman med att upptagning skulle besvärar den tilltalade i sådan grad att det påverkade utredningen negativt. Jag bedömde dock att för att ytterligare reducera uppmärksamheten och för att kunna undvika att besluta om stängda dörrar, vore det lämpligt att med inte tillåta ljudupptagning eller ljudöverföring under någon del av förhandlingen. Av 5 kap. 9 d § RB följer att bl.a. moderna mobiltelefoner (som har kamerafunktion) och även s.k. laptops med kamerafunktion, ska vara avstängda i rättssalen. Också annan elektronisk utrustning (än sådan som kan användas för att ta upp bild) som kan störa ordningen, är förbjuden enligt denna bestämmelse. Eftersom bestämmelsen huvudsakligen tillämpas för att förhindra användning av mobiltelefoner och liknande ("som kan användas för att ta upp bild") i rättssalen, bedömde jag att beslutet uttryckligen behövde innefatta all elektronisk utrustning eftersom jag bedömde att sådan kunde störa ordningen, där bl.a. den tilltalades personliga integritet har betydelse.

Denna lösning bedömde jag skulle vara tillräcklig för att kunna undvika beslut om stängda dörrar. Eftersom förhandlingen då kom att bli offentlig fanns det goda möjligheter för journalister och andra från media att informera sig och hålla sig uppdaterade om vad hände under huvudförhandlingen. Den valda lösningen innebar också fördelar när det gällde rättssäkerheten som är betjänt av att det råder ett avspänt arbetsklimat i rättssalen och att det inte förekommer några ovidkommande eller störande moment som distraherar de personer som medverkar. Om det i aktuell situation är möjligt att stänga dörrarna, bör det vara möjligt att besluta om mindre ingripande åtgärder, enligt principen major includit minor, där alltså 27 § andra stycket LUL ger det mest ingripande resultatet.

Jag går härnäst över till handläggningen av beslutet.

Den aktuella typen av beslut som exempelvis beslut om stängda dörrar brukar inte meddelas i förväg, om inte någon utomstående frågar om det. I sådant fall underrättas frågeställaren om beslutet (eller om att beslut om stängda dörrar kan bli aktuellt, då det i vissa fall finns anledning att höra

parterna innan beslut fattas). Ett beslut om stängda dörrar dokumenteras av mig normalt inte i förväg utan beslutet återfinns som regel endast i protokollet (eller motsvarande) från aktuell huvudförhandling. Förfrågningar från t.ex. journalist om att få ha laptop påslagen för att kunna föra anteckningar (dvs. begäran om undantag från 5 kap. 9 d § RB) dokumenteras som regel inte alls av mig.

Jag fattade det aktuella beslutet en tid innan den första huvudförhandlingsdagen. Beslutet framgår av tingsrättens protokoll från huvudförhandlingen i målet (se bilagan) och innebär i princip att all elektronisk utrustning skulle vara avstängd och undanstoppad under hela förhandlingen. Under rättelse om beslutet anslogs innan huvudförhandlingen på dörrarna till tingsrättens lokaler och fanns även på tingsrättens webbsida.

Enligt min erfarenhet är det relativt ovanligt med förfrågningar i förväg om huruvida en förhandling kommer att vara offentlig, men det förekommer. Beslut om stängda dörrar för en hel förhandling är för min del ovanliga och förekommer vanligtvis endast i mål om brott enligt 6 kapitlet brottsbalken där underåriga förekommer som tilltalad eller målsägande.

I det aktuella fallet gjordes såvitt jag känner till ingen förfrågan om huruvida förhandlingen skulle vara offentlig. Hade så gjorts hade den som gjorde förfrågan underrättats om beslutet. Det var en person som indirekt frågade om den kommande huvudförhandlingen skulle vara offentlig, och det var en journalist från en lokaltidning som undrade om hon kunde få ha sin laptop på för att kunna göra anteckningar. Jag gav tillstånd till det, vilket innebär att hon måste ha förstått att förhandlingen inte skulle hållas inom stängda dörrar. Jag ansåg alltså att det fanns skäl att göra undantag i enlighet med bestämmelsen i 5 kap. 9 d § RB. Någon motsvarande eller liknande förfrågan gjordes inte från BB eller Sveriges Radio.

Jag underrättade samtliga åhörare om beslutet direkt på morgonen innan själva huvudförhandlingen inleddes och jag erinrade åhörarna om beslutet på morgonen de andra två förhandlingsdagarna. Det bör här noteras att BB som var närvarande den första förhandlingsdagen när jag underrättade åhörarna om beslutet, inte frågade något med anledning av underrättelsen. Om han trodde sig ha fått tillstånd till ljudöverföring genom tingsrättens receptionspersonal, är det mycket märkligt att han inte reagerade och ställde en fråga när jag underrättade honom om beslutet. Beslutet avsåg tydligen all elektronisk utrustning. Den omständigheten att han inte gjorde det tyder på att han medvetet valde att bryta mot det.

Om JO menar att det inte är möjligt att fatta det beslut jag gjorde, underlättar det för mitt beslut nästa gång en motsvarande situation blir aktuell; jag fattar då i stället beslut i enlighet med 27 § andra stycket LUL om stängda dörrar för förhandlingen i dess helhet.

AA kommenterade remissvaret.

I ett beslut den 13 mars 2023 anförde *JO Katarina Pahlsson* följande:

Rättslig reglering m.m.

En förhandling ska som regel vara offentlig

En förhandling vid domstol ska enligt huvudregeln vara offentlig (2 kap. 11 § andra stycket regeringsformen, RF, och 5 kap. 1 § rättegångsbalken, RB). Begränsningar i det avseendet får göras genom lag (2 kap. 20 § första stycket 4 RF). Det finns i 27 § andra stycket lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare, LUL, vissa bestämmelser om rättegången i ungdomsmål. Sålunda får rätten i ett mål mot den som inte har fyllt 21 år

besluta att handläggningen ska äga rum inom stängda dörrar, om offentlighet vid förhandlingen är till uppenbar olägenhet på grund av den uppmärksamhet den tilltalade kan antas bli föremål för.

Fler bestämmelser om offentligheten – inskränkningar i denna – och ordningen vid domstolens sammanträden finns i 5 kap. RB. Rätten har enligt dessa regler bl.a. möjlighet att under vissa förutsättningar besluta om stängda dörrar och ordföranden kan utvisa den som stör ett sammanträde eller på något annat sätt uppträder olämpligt. Det finns en allmän regel om förbud mot bildupptagning vid sammanträden (5 kap. 9 b § RB). Någon motsvarande bestämmelse beträffande ljudupptagning eller ljudöverföring finns inte. Ljudupptagning och ljudöverföring vid sammanträden är alltså som utgångspunkt tillåtet.

Särskilda bestämmelser om ordning och säkerhet i allmän domstol

Den 1 juli 2019 gjordes vissa ändringar i 5 kap. RB i syfte att stärka ordningen och säkerheten i domstolarna. Förbudet mot fotografering i samband med rätts sammanträden utvidgades, viss elektronisk utrustning som åhörare har med sig ska nu enligt den nya huvudregeln vara avstängd och undanstoppad och ordföranden gavs en starkare roll med bättre förutsättningar att agera mot störningar. Bakgrunden till ändringarna var att många domstolar och de olika aktörer som verkar i domstolarna hade upplevt ökade problem med ordningsstörningar. Den ökade användningen av mobiltelefoner och annan elektronisk utrustning i rättssalarna ansågs vara problematisk ur integritetsskydds- och rättssäkerhetssynpunkt och det bedömdes finnas ett behov av att begränsa användandet samt att införa tydligare regler i det avseendet. (Se SOU 2017:46 och prop. 2018/19:81 s. 24 f. och s. 40 f.)

Viss elektronisk utrustning ska vara avstängd och undanstoppad

Reformbehovet ledde till att en ny bestämmelse om elektronisk utrustning infördes i 5 kap. 9 d § RB. Enligt denna ska sådan utrustning, som åhörare har med sig i rättssalen och som kan störa ordningen eller användas för att ta upp bild, vara avstängd och undanstoppad. Bestämmelsen gäller alltså utan beslut från ordföranden eller rätten. Om det finns skäl för det får rättsens ordförande emellertid medge undantag. Av förarbetena framgår att all elektronisk utrustning omfattas om den kan störa ordningen vid sammanträdet eller användas för att ta upp bild, även om utrustningen kan användas för andra ändamål. De allra flesta mobiltelefoner, surfplattor och bärbara datorer liksom s.k. smarta klockor, glasögon, pennor och andra liknande smarta föremål omfattas. Avsikten med regleringen är att rättsens ordförande inte ska behöva ge sig in i några detaljerade diskussioner om tekniska specifikationer. Dock omfattas inte sådan elektronisk utrustning som enbart kan användas för ändamål som är tillåtna i rättssalen. (Se a. prop. s. 87.)

Regleringen i denna del gäller endast åhörare. Att parter och ombud samt andra i målet professionella aktörer är undantagna motiveras med att de kan ha ett befogat och legitimt intresse av att använda elektronisk utrustning i salen, bl.a. för att kunna ta del av dokument i målet. I lagstiftningsärendet behandlas

även frågan om att undanta representanter för grundlagsskyddade medier. Det konstaterades att mediernas rapporteringsmöjlighet är av avgörande betydelse för att allmänheten ska få en reell möjlighet till insyn i domstolsprocessen och att det därför är angeläget att detta inte försvåras. Trots det föreslogs inte något undantag för journalister och andra inom medierna, eftersom det bedömdes finnas en stor risk för gränsdragningsproblem. I stället lämnades det till ordföranden att besluta om undantag i varje enskilt fall. Alla undantag från påbudet i 5 kap. 9 d § RB ska bygga på objektiva och sakliga kriterier. Vid bedömningen av om det finns skäl för ett undantag bör särskild betydelse ges till sådana omständigheter som att elektronisk utrustning behövs för rapportering som görs som ett led i nyhetsförmedling, t.ex. för publicering i ett grundlagsskyddat medium, eller i något annat sammanhang av samhälleligt intresse. (Se a. prop. s. 51 f.)

Ljudupptagning och ljudöverföring kan förbjudas

Utöver vad som nyss beskrivits kan ordföranden begränsa möjligheten att spela in eller överföra ljud från ett sammanträde genom att förbjuda detta. Således ska ordföranden enligt den grundläggande regeln i 5 kap. 9 § RB upprätthålla ordningen vid rättens sammanträden och besluta de ordningsregler som behövs. Han eller hon kan följaktligen besluta om t.ex. förbud att ta upp eller överföra ljud från en huvudförhandling eller något annat sammanträde om själva upptagningstekniken i sig stör ordningen (se prop. 1979/80:87 s. 5 f. och JO 2007/08 s. 33). Ordföranden får också förbjuda ljudupptagning eller ljudöverföring som görs av någon annan än rätten under ett förhör, om det kan antas att upptagningen eller överföringen besvärar den som hörs i sådan grad att det påverkar utredningen negativt. Detta framgår av 5 kap. 9 c § RB.

Dokumentation av beslut

Vid en allmän domstol ska det föras register över alla mål som ska utvisa bl.a. de åtgärder som vidtagits med målet och vad som i övrigt förekommer i detta. Registreringen av utförda åtgärder ska göras löpande. Vidare ska de beslut som fattas i målet framgå av målregistret eller akten. För beslut som inte är slutliga och som inte heller ska tas upp i dom eller slutligt beslut finns inga särskilda formföreskrifter. Ett sådant beslut kan tas in i målregistret, antecknas på en handling i akten eller tas upp i ett protokoll. (Se 6 kap. 1 § och 2 § första stycket RB samt 5 och 25 §§ förordningen [1996:271] om mål och ärenden i allmän domstol.)

Bedömning

Från rättssäkerhetssynpunkt är det av väsentlig betydelse att parter och vittnen får lämna sina berättelser i domstol utan att bli störda eller avbrutna i onödan. Det är rättens ordförande som ska se till detta. Han eller hon ska alltså upprätthålla ordningen i rättsalen och har även ett ansvar att värna den personliga integriteten för dem som medverkar i en rättegång. Samtidigt ska ordföranden slå vakt om intresset av offentlighet och insyn.

I det aktuella målet var flera minderåriga åtalade och en av dem misstänktes för mycket allvarlig brottslighet. Tingsrätten beslutade genom rådmannen DD inför huvudförhandlingen, där han också skulle vara ordförande, att all elektronisk utrustning skulle vara avstängd och undanstoppad vid sammanträdet. En underrättelse om beslutet anslogs på dörrarna till tingsrättens lokaler och det fanns även information på myndighetens webbplats. I protokollet från sammanträdet antecknades följande:

Åhörarna underrättas om att tingsrätten med stöd i 5 kap. 1 §, 9 § 9 c § och 9 d § rättegångsbalken samt 28 § [*ska vara 27 §, JO:s anm.*] lagen med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare, har beslutat att all elektronisk utrustning ska vara avstängd och undanstoppad. Tingsrätten har dock på begäran av Smålandstidningen meddelat visst undantag för dess journalist. Det antecknas att åhörarna erinras om detta vid inledningen av samtliga tre förhandlingsdagar.

DD har i sitt yttrande lyft fram att det i enlighet med 27 § LUL egentligen fanns förutsättningar att hålla hela förhandlingen inom stängda dörrar samt att han beslutade som han gjorde för att tillgodose intresset av insyn och samtidigt begränsa uppmärksamheten på de unga tilltalade. Jag kan konstatera att hans ställningstagande har varit väl förenligt med att en förhandling vid domstol som huvudregel ska vara offentlig och att det inneburit att såväl medier som andra åhörare då i stor utsträckning kunnat besöka och ta del av vad som lades fram vid rättegången. Dessutom har det framkommit att DD varje dag informerade om beslutet. Det är naturligtvis positivt.

Det förhållandet att tingsrätten utan närmare motivering i protokollet radat upp ett flertal paragrafer med olika tillämpningsområden gör det däremot inte helt enkelt att tillgodogöra sig beslutet. Dess innebörd var uppenbarligen att all användning av elektronisk utrustning var förbjuden under hela huvudförhandlingen och därmed även all ljudupptagning och ljudöverföring. Som framgått av redogörelsen för den rättsliga regleringen avser 5 kap. 9 c § RB emellertid bara ljudupptagning och ljudöverföring vid förhör och 9 d § i samma kapitel omfattar endast åhörare och viss typ av elektronisk utrustning. Tingsrättens beslut kan också uppfattas som att det till stor del faller tillbaka på den allmänna bestämmelsen i 5 kap. 9 § RB, enligt vilken ordföranden ska besluta de ordningsregler som behövs för att upprätthålla ordningen vid rättsens sammanträden. Jag återkommer till detta lagrum, men vill här framhålla vikten av att beslut utformas på ett sådant sätt att det framgår hur rätten har tillämpat de bestämmelser som ett beslut hänvisar till samt i vad mån det enbart är frågan om en upplysning om något som redan gäller enligt lag.

Av utredningen framgår att DD fattade beslutet om särskilda ordningsregler en tid före den första förhandlingsdagen. Ett sådant tillvägagångssätt bör endast tillämpas i undantagsfall eftersom det oftast får anses lämpligt att först ge parter och ombud samt eventuellt andra berörda tillfälle att yttra sig. Ett beslut som fattas enbart med stöd av 5 kap. 9 c § RB förutsätter dessutom alltid att rätten inför varje enskilt förhör gör en prövning av frågan (jfr JO 1992/93 s. 26 och JO 2007/08 s. 33). Med hänsyn till omständigheterna i det aktuella målet har jag emellertid inte några synpunkter på att tingsrätten i det här fallet tog ett beslut i förväg.

I enlighet med de regler som gäller i domstol för dokumentation av olika avgöranden borde beslutet i samband med att det fattades ha förts in i målregistret eller i målets akt. Som framgår av redogörelsen för den rättsliga regleringen gäller påbudet i 5 kap. 9 d § RB om hur åhörare ska förfara med viss elektronisk utrustning vid sammanträden i domstol utan särskilt beslut och ska således inte antecknas på det sättet. Ett beslut om undantag bör dock dokumenteras enligt min mening. Dokumentation bör även göras av ett förbud mot ljudupptagning eller ljudöverföring enligt 5 kap. 9 c § RB liksom av vissa andra beslut som inskränker offentligheten och som fattas med stöd av 9 § i samma kapitel.

I beslutet hänvisade tingsrätten bl.a. till 5 kap. 9 d § RB. Bestämmelsen anger alltså att all elektronisk utrustning som åhörare har med sig i rättsalen och som kan vara ordningsstörande eller som kan ta upp bild ska vara avstängd och undanstoppad. I praktiken innebär det ett förbud mot användning av utrustningen. Om det finns skäl för det får ordföranden besluta om undantag från huvudregeln. Som tingsrätten pekat på i sitt remissvar är förarbetsuttalandena till bestämmelsen inte helt tydliga. De skulle kunna tolkas så att lagstiftaren avsett att viss elektronisk utrustning, t.ex. diktafoner, inte alls ska omfattas av regleringen. Undantaget skulle då motiveras med att den typen av utrustning inte kan användas för ändamål som är otillåtna i rättsalen. (Se prop. 2018/19:81 s. 51 f. och s. 87.) Det förhållandet att avgränsningen inte framgår direkt av lagtexten har enligt tingsrätten lett till tillämpningsproblem i det aktuella fallet.

Enligt min mening måste utgångspunkten vara det som anges i lagtexten. Det innebär att om viss elektronisk utrustning kan störa ordningen så omfattas den av bestämmelsen, oavsett vilket användningsområde utrustningen har. Det skulle kunna handla om t.ex. en diktafon eller utrustning som används för ljudöverföring. Som tingsrätten har anfört i sitt remissvar kan det vara svårt för rättens ordförande att i ett enskilt fall avgöra om viss elektronisk utrustning omfattas av bestämmelsen. Det kan i förlängningen även innebära en bristande förutsebarhet för åhörarna. Klagomålet och förhållandena i detta ärende tyder på det.

Som redovisats tidigare syftade införandet av specialbestämmelserna i 5 kap. 9 c och 9 d §§ RB till att förbättra möjligheterna för rättens ordförande att besluta i frågor som rör ljudupptagning, ljudöverföring eller viss elektronisk utrustning. Paragraferna innebär inte någon begränsning av den allmänna skyldighet som han eller hon har att upprätthålla ordningen och besluta om de ordningsregler som behövs vid ett sammanträde, se 5 kap. 9 § RB. Det är således inte något som hindrar att ordföranden, som i det aktuella fallet, med stöd av den bestämmelsen beslutar om ordningsregler som rör elektronisk utrustning. Jag vill dock i detta sammanhang understryka att inskränkningar i offentligheten alltid ska göras med noggrannhet och försiktighet. Av den anledningen bör det endast i undantagsfall förekomma att med stöd av den allmänna bestämmelsen i 5 kap. 9 § RB gå utöver vad som gäller enligt 9 c och 9 d §§. Alldeles särskild försiktighet bör iaktas när det gäller att förbjuda ljudupptagning för parter och ombud (se prop. 1979/80:87 s. 10). Enligt min mening bör samma förhållningssätt iaktas i förhållande till medier.

DD gjorde under förhandlingen ställningstagandet att en elektronisk utrustning som Sveriges Radios reporter använde omfattades av 5 kap. 9 d § RB. JO brukar som regel inte uttala sig i bedömningsfrågor och jag ser inte skäl att frångå denna princip. Däremot vill jag understryka att åhöraren i en sådan situation bör upplysas om vad som gäller enligt 9 d §. Om åhöraren då inte stoppar undan utrustningen kan ordföranden t.ex. utvisa honom eller henne från rättsalen (5 kap. 9 a § RB) eller besluta om andra ordningsregler (5 kap. 9 § RB).

Det är inte helt klarlagt vad som sades när DD konfronterade reportern i en kortare paus under huvudförhandlingen eller vad som hade hänt dessförinnan. Men det är utrett att ordföranden bad reportern att radera vad han då först trodde var ljudmaterial som spelats in i strid med vad som enligt honom gällde. Jag har förståelse för att en domare kan känna viss frustration i en sådan situation. Likväl ankommer det på honom eller henne att agera korrekt och ha ett sakligt bemötande. Det finns inte heller något rättsligt utrymme för en domare att ge en åhörare en sådan uppmaning. Jag stannar vid dessa kommentarer och finner inte skäl att göra ytterligare uttalanden om detta.

Som framgått av det här beslutet kan den nya regleringen leda till vissa tillämpningssvårigheter och systematiken är inte helt självklar. En förklaring kan vara den som tingsrätten har pekat på, att de nu behandlade bestämmelserna lagtekniskt utformats på olika sätt. En annan kan vara vissa till synes oklara uttalanden i förarbetena. Det är naturligtvis inte tillfredsställande om det som gäller för ordningen vid en förhandling i domstol är otydligt, varken för rätten, andra professionella aktörer eller åhörare och medier. Jag finner mot denna bakgrund skäl att skicka en kopia av mitt beslut för kännedom till regeringen.

Avslutningsvis kan nämnas att jag i dag har beslutat i ett ärende som rör parts ljudupptagning vid en muntlig förberedelse i tvistemål och ordförandens ansvar för ordningen vid sådana sammanträden (se JO:s dnr 8765-2020).

Ärendet föredrogs av rättsakkunniga Madeleine Nilsson. I beredningen deltog även tf. byråchefen Karl Lorentzon.

En part i ett tvistemål har inte fått ta med sig sin assistanshund till ett sammanträde vid tingsrätten

(Dnr 4397-2021)

Beslutet i korthet: En part i ett tvistemål blev av den ansvarige domaren nekad att ha med sig sin assistanshund till ett sammanträde.

JO konstaterar att domstolarna i sin verksamhet ska verka för att alla människor ska kunna uppnå delaktighet i denna. Detta innebär t.ex. att lokalerna i en domstol måste vara fungerande ur ett tillgänglighetsperspektiv. Vidare har var och en rätt till en rättvis rättegång. Domstolen kan därmed i enskilda fall behöva göra särskilda ansträngningar för att möjliggöra för en person med funktionsnedsättning eller andra begränsningar att på ett fullgott sätt kunna medverka vid och tillgodogöra sig en domstolsprocess. Det kan handla om att rätten får göra anpassningar inför eller under ett sammanträde. Om rätten inte vidtar några åtgärder alls kan det för en enskild part ytterst

riskera att komma i konflikt med hans eller hennes rätt till en rättvis rättegång. Ansvar vilar i första hand på den domare som är ansvarig för målet. Denne kan dock behöva underlag som utvisar vad den enskilde har för behov av stöd.

JO uttalar att hon med beaktande av omständigheterna i det aktuella fallet har förståelse för om tingsrätten inte kunde göra en tillräcklig bedömning av partens behov av att ha med sig sin assistanshund till sammanträdet. Domaren borde dock med några följdfrågor ha försökt att reda ut eventuella oklarheter och hitta en praktisk lösning på den uppkomna situationen.

Anmälan

I en anmälan som kom in till JO den 27 maj 2021 klagade AA på Nacka tingsrätt och menade att hon hade blivit diskriminerad på grund av sin funktionsnedsättning. Hon förde fram i huvudsak följande.

Hon skulle till ett sammanträde i tingsrätten. Eftersom hon har en assistanshund som ett hjälpmedel som måste följa med henne överallt ringde hon domstolen om detta. Domaren i målet talade om för henne att han inte tillät hundar i rättssalen, bl.a. för att det kunde finnas allergiker. Hon kände sig dåligt bemött.

Utredning

JO tog in och granskade ett dagboksblad, en tjänsteanteckning, en skrivelse som AA hade skickat till tingsrätten och ett protokoll från ett sammanträde för muntlig förberedelse i det aktuella målet. Av tjänsteanteckningen framgick bl.a. att rådmannen BB, som var ansvarig domare i målet, hade låtit meddela både AA och hennes ombud att han inte tillät att hundar närvarade vid sammanträdet. Samtalen ägde rum samma dag som sammanträdet. Under dagen hade AA även skickat in information om sin funktionsnedsättning och om det stöd hon behöver vid möten.

Sedan bl.a. kompletterande utredning gjorts uppmanades Nacka tingsrätt att lämna upplysningar om handläggningen och yttra sig över det som hade anförts i anmälan. Av yttrandet skulle särskilt framgå hur handläggningen förhöll sig till att det allmänna ska motverka diskriminering och verka för att alla människor ska uppnå delaktighet enligt 1 kap. 2 § femte stycket regeringsformen, RF, samt kravet på saklighet enligt 1 kap. 9 § RF.

Tingsrätten lämnade in ett remissvar. Yttrandet har här redigerats något.

Ansvarig domares uppgifter om handläggningen

Rådmannen BB har beträffande handläggningen av målet uppgett sammanfattningsvis följande.

Han har inget minne av att han fysiskt har träffat AA, vilket vinner stöd av handlingarna i målet [...]. Han har ett minne av att han vid ett eller flera tillfällen har samtalat med en kvinna om en hund. Enligt hans minnesbild rörde det sig om en ledarhund. Samtalet eller samtalen torde ha skett via telefon och bör ha ägt rum någon gång under 2019. Av naturliga skäl har han i stort sett inte någon minnesbild av vad som sades. Av handlingarna i

målet framgår att något beslut i frågan aldrig behövde fattas eftersom målet kom att avgöras vid det sammanträde där AA närvarade genom ombud.

Rättsliga utgångspunkter

När det gäller ordning och ordningsregler vid rättens sammanträden, så är det rättens ordförande som beslutar om det (5 kap. 9 § rättegångsbalken).

Enligt 1 kap. 2 § femte stycket regeringsformen ska det allmänna verka för att alla människor ska kunna uppnå delaktighet och jämlikhet i samhället och för att barns rätt tas till vara. Det allmänna ska motverka diskriminering av människor på grund av kön, hudfärg, nationellt eller etniskt ursprung, språklig eller religiös tillhörighet, funktionshinder, sexuell läggning, ålder eller andra omständigheter som gäller den enskilde som person.

Enligt 1 kap. 9 § regeringsformen ska domstolar samt förvaltningsmyndigheter och andra som fullgör offentliga förvaltningsuppgifter i sin verksamhet beakta allas likhet inför lagen samt iaktta saklighet och opartiskhet.

Uttrycket funktionshinder är avsett att knyta an till den definition av begreppet som numera finns i 1 kap. 5 § 4 diskrimineringslagen (2008:567) (prop. 2001/02:72 s. 50). I diskrimineringslagen anges att med funktionsnedsättning avses varaktiga fysiska, psykiska eller begåvningsmässiga begränsningar av en persons funktionsförmåga som till följd av en skada eller en sjukdom fanns vid födelsen, har uppstått därefter eller kan förväntas uppstå.

Genom den i 1 kap. 2 § femte stycket regeringsformen gjorda uppräkningsen av olika otillåtna diskrimineringsgrunder markeras att målsättningen om delaktighet och jämlikhet naturligtvis är av störst betydelse för människor som tillhör grupper som jämfört med andra grupper har en utsatt position i samhället. Uppräkningsen är dock inte uttömmande, utan ska ses som exempel på olika åtskillnadsgrunder som omfattar grupper av människor som för närvarande riskerar eller rent faktiskt utsätts för diskriminering eller omotiverad särbehandling i samhället. Det åligger alltså det allmänna att motverka diskriminering även på grund av andra liknande osakliga omständigheter som gäller den enskilde som person, än de som uttryckligen har angetts (prop. 2001/02:72 s. 49).

Bedömning

Om en person lider av en funktionsnedsättning bör en domstol försöka se till att dennes behov tillgodoses för att personen ska kunna tillvarata sin rätt. Domstolen kan därvid behöva vidta särskilda åtgärder exempelvis i samband med en förhandling. Av tjänsteanteckningen den 11 november 2019 kan ingen säker slutsats dras av AA:s behov av stöd för sin funktionsnedsättning. I och med att hennes begäran om att få ta med två hundar in i salen framställdes samma dag som sammanträdet skulle äga rum, var tiden för att begära in läkarintyg eller liknande begränsad. Med hänsyn till att hon då redan hade ställt ett ombud för sig och det endast var fråga om ett sammanträde för muntlig förberedelse, kan hon i situationen inte anses diskriminerad enligt 1 kap. 2 § femte stycket regeringsformen. Enligt tingsrättens uppfattning har det inte heller framkommit att det förekommit någon annan särbehandling eller bristande saklighet vid tingsrättens handläggning.

AA fick tillfälle att kommentera remissvaret.

I ett beslut den 4 maj 2023 anförde *JO Katarina Pahlsson* följande:

Rättslig reglering m.m.

Tingsrätten har i sitt remissvar redogjort för viss relevant rättslig reglering. Jag vill lägga till följande.

Den offentliga makten ska utövas med respekt för alla människors lika värde och för den enskilda människans frihet och värdighet (1 kap. 2 § första stycket RF). En rättegång ska genomföras rättvist (2 kap. 11 § andra stycket RF och artikel 6.1 i den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna). Med uttrycket att en rättegång ska genomföras ”rättvist” avses sammanfattningsvis de skilda rättssäkerhetsgarantier som traditionellt anses knutna till ett rättvist domstolsförfarande i såväl tvistemål och brottmål som förvaltningsmål. De grundläggande principerna för en sådan rättegång innefattar bl.a. en rätt för en part att bli hörd inför domstolen och därmed få möjlighet att lägga fram sin sak. De omfattar också enligt praxis en rätt att förhöra vittnen, att ta del av utredningen, att få tillfälle att yttra sig över all utredning i ett mål samt att få tillgång till tolkning och översättning. Även andra moment kan ingå i förfarandet för att det ska framstå som rättvist. (Prop. 2009/10:80 s. 160.)

Enligt 1 § förordningen (2001:526) om de statliga myndigheternas ansvar för genomförande av funktionshinderspolitiken ska myndigheter under regeringen utforma och bedriva sin verksamhet med beaktande av de funktionshinderspolitiska målen och verka för att personer med funktionsnedsättning ges full delaktighet i samhällslivet och jämlikhet i levnadsvillkor. Myndigheterna ska särskilt verka för att deras lokaler, verksamhet och information är tillgängliga för personer med funktionsnedsättning. I detta arbete ska enligt bestämmelsen FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning vara vägledande.

Konventionen trädde i kraft i Sverige 2009. Enligt den innefattar personer med funktionsnedsättning bl.a. personer med varaktiga fysiska, psykiska, intellektuella eller sensoriska funktionsnedsättningar, vilka i samspel med olika hinder kan motverka deras fulla och verkliga deltagande i samhället på lika villkor som andra (artikel 1). Konventionsstaterna ska säkerställa effektiv tillgång till rättssystemet för personer med funktionsnedsättning på samma villkor som för andra, däribland genom att erbjuda dem processuella och åldersrelaterade anpassningar för att underlätta en verksam roll för dem som direkta och indirekta deltagare, inklusive som vittnen, i alla rättsliga förfaranden, innefattande i det undersökande skedet och i andra förberedande skeden (artikel 13).

Av information från Myndigheten för delaktighet (MFD) framgår bl.a. följande om assistanshundar. En assistanshund är en utbildad hund vars syfte är att öka möjligheten för människor med funktionsnedsättning att få en större delaktighet i samhället med hunden som hjälpmedel. I begreppet assistanshund ingår signalhundar, servicehundar, diabeteshundar, epilepsihundar och psykisk hälsahund (för personer med psykisk ohälsa). När assistanshundar arbetar bär de ett tjänstetäcke. Föraren ska ha en tillhörande legitimation. Täcket och legitimationen är garantier för att hunden har genomgått en utbildning som är kvalitetssäkrad. För att kunna köpa och utbilda en assistanshund behöver personen i fråga bl.a. ha ett läkarintyg som visar att han eller hon har en funktions-

nedsättning eller en kronisk sjukdom och vilka hinder detta medför. (Se www.mfd.se/vart-uppdrag/assistanshundar/.) Det är i vissa fall möjligt att få ekonomiskt stöd från Försäkringskassan för kostnader förknippade med en assistanshund. Det ges inom ramen för s.k. merkostnadsersättning (se 50 kap. 2 och 9 §§ socialförsäkringsbalken).

Bedömning

Av utredningen framgår följande. AA var svarande i ett tvistemål vid Nacka tingsrätt och kallad till en muntlig förberedelse i målet. Dit var också hennes ombud kallat. Samma dag som sammanträdet skulle hållas ringde AA till tingsrätten och bad att få ta med sig sin assistanshund samt sin ledsagare och dennes assistanshund. Den ansvarige domaren rådmannen BB gav henne beskedet att ledsagaren kunde följa med som åhörare men att de inte fick ta med sig sina hundar. AA skickade också in en handling till tingsrätten, som relativt utförligt beskrev hennes funktionsnedsättning och varför hon hade behov av en assistanshund. Vid den muntliga förberedelsen närvarade inte AA personligen utan företrädde av sitt ombud.

Som framgått ska domstolarna i sin verksamhet verka för att alla människor ska kunna uppnå delaktighet i denna. Detta innebär t.ex. att lokalerna i en domstol måste vara fungerande ur ett tillgänglighetsperspektiv. Vidare har var och en rätt till en rättvis rättegång. Domstolen kan därmed i enskilda fall behöva göra särskilda ansträngningar för att möjliggöra för en person med funktionsnedsättning eller andra begränsningar att på ett fullgott sätt kunna medverka vid och tillgodogöra sig en domstolsprocess. Ansvarvilar då främst på den domare som är ansvarig för målet.

Vad som gäller vid vissa funktionsnedsättningar och andra begränsningar är särskilt reglerat. Om t.ex. en misstänkt eller en målsägande i ett brottmål har en hörselnedsättning, talsvårigheter eller inte behärskar svenska, ska en tolk anlitas vid sammanträden inför rätten. Även i övriga mål liksom för andra personer som ska höras får domstolen anlita tolk om det behövs. I vissa situationer kan det i stället bli aktuellt att använda tekniska hjälpmedel. Allt detta framgår av 5 kap. 6 § rättegångsbalken. Motsvarande synsätt måste enligt min mening i skälig utsträckning vara tillämpligt på andra fall där en person med funktionsnedsättning och särskilda behov av stöd ska delta under en huvudförhandling eller ett annat sammanträde vid domstol. Det kan handla om att rätten får göra anpassningar inför eller under sammanträdet eller på annat sätt möjliggöra för personen att då kunna delta.

För att kunna bedöma ett eventuellt behov av stöd och i förekommande fall på lämpligt sätt tillmötesgå detta kan domstolen behöva information och underlag från den person som det gäller. Den allmänna kunskapen om assistanshundar och hur sådana kan fungera som hjälpmedel för den enskilde är nog fortfarande begränsad. Det saknas vidare enhetliga kriterier bl.a. för när en hund ska få betraktas som just en assistanshund. Dessa omständigheter kan medföra att frågan om huruvida en person har ett behov av att ta med sig en sådan hund till ett sammanträde inte är helt enkel att avgöra. Här får den

ansvariga domaren enligt min mening vara lyhörd och göra en omsorgsfull prövning i varje enskilt fall.

Om det framkommer att en person som ska medverka vid ett sammanträde har en funktionsnedsättning och ett behov av att ha med sig en assistanshund för att kunna närvara, har domstolen alltså enligt min mening en skyldighet att i vart fall försöka att möjliggöra detta. Vidtar rätten inte några åtgärder alls kan det för en enskild part ytterst riskera att komma i konflikt med hans eller hennes rätt till en rättvis rättegång. En annan sak är som jag nyss varit inne på att den ansvariga domaren kan behöva underlag som utvisar att den enskilde har ett behov av ett visst stöd eller hjälpmedel. Det kan även finnas andra aspekter som den ansvariga domaren måste ta hänsyn till, exempelvis att en motpart eller annan medverkande i rättegången p.g.a. allergi eller av andra skäl motsätter sig att en hund närvarar under sammanträdet. Det senare kan medföra att rätten behöver överväga hur situationen ska hanteras rent praktiskt och vidta åtgärder för det. Ett alternativ kan i ett sådant fall vara medverkan av någon av parterna med hjälp av videolänk.

I det aktuella fallet hörde AA av sig till tingsrätten samma dag som sammanträdet skulle äga rum. Jag har förståelse för om tingsrätten med så kort varsel och, i vart fall inledningsvis, i avsaknad av närmare underlag inte kunde göra en tillräcklig bedömning av hennes behov av assistanshund. Enligt min mening borde emellertid rådmannen BB inte ha avfärdat hennes begäran med att hänvisa till att hundar inte är tillåtna i rättssalen. Jag anser att han i stället med några följdfrågor skulle ha försökt att reda ut eventuella oklarheter och hitta en praktisk lösning på den uppkomna situationen. Om frågan inte kunde klarläggas i tid före sammanträdet hade BB kunnat överväga att ställa in det, för att sedan göra ett mer välgrundat ställningstagande inför nästa sammanträdestillfälle. I det sammanhanget vill jag också understryka att en part som har kallats för att närvara vid ett sammanträde i domstol personligen eller genom ombud naturligtvis har rätt att närvara personligen även om han eller hon också har ett ombud.

Jag kan avslutningsvis konstatera att jag inte har underlag för att bedöma om AA har blivit illa bemött under ett telefonsamtal med BB. Jag vill dock framhålla att det naturligtvis alltid är viktigt att domare uppträder korrekt och sakligt i sina kontakter med enskilda.

Ärendet avslutas med den kritik som ligger i det sagda.

Ärendet föredrogs av rättssakkunniga Madeleine Nilsson. I beredningen deltog även byråchefen Johan Thorblad.

Efter att JO gjort en anmälan till Statens ansvarsnämnd har en rådmann tilldelats en varning

(Dnr 8017-2021, 1431-2022)

Beslutet i korthet: I anmälningar till JO framförde två ombud klagomål över brister i Värmlands tingsrätts handläggning av två vårdnadsfall. JO:s utredning i ärendet visade att den ansvarige rådmannen hade varit ordförande vid sammanträden för muntliga förberedelser som hölls i de båda målen i juni 2021.

I det första målet framställdes interimistiska yrkanden om umgänge, och enligt JO borde tingsrätten ha tagit ställning till dessa efter den muntliga förberedelsen och i anslutning till det att parterna i juli 2021 hade yttrat sig över socialnämndens s.k. snabbytrande. Så skedde emellertid först i december samma år efter att tingsrättens lagman tagit över handläggningen och inte förrän då expedierades protokollet från den muntliga förberedelsen. Det hade vidare dröjt flera månader innan rådmannen tog ställning till en ansökan om rättshjälp.

I det andra målet avkunnade rådmannen ett interimistiskt beslut om ensam vårdnad vid den muntliga förberedelsen. Det upprättades dock inte något protokoll och parterna fick således inte del av något skriftligt beslut. Av dagboksbladet framgick inte heller att det hade hållits en muntlig förberedelse eller att det hade avkunnats ett interimistiskt beslut. Rådmannen besvarade inte ombudets efterfrågningar av protokollet och såvitt framgick vidtog han inte heller någon åtgärd för att sammanställa och expediera det. Det skedde först nio månader senare då lagmannen hade tagit över ansvaret för målet.

Enligt JO hade rådmannen gjort sådana fel i tjänsten att det fanns anledning för henne att göra en anmälan till Statens ansvarsnämnd för prövning av frågan om rådmannen skulle meddelas en disciplinpåföljd. Efter att ansvarsnämnden beslutat att tilldela rådmannen en varning enligt 14 och 15 §§ lagen om offentlig anställning och beslutet vunnit laga kraft avslutar nu JO sina tillsynsärenden.

Bakgrund

Den 13 oktober 2021 och den 15 februari 2022 tog JO emot klagomål från AA respektive BB angående Värmlands tingsrätts handläggning av två vårdnadsfall.

AA anförde i huvudsak att hon var ombud i ett mål som handlades vid tingsrätten. Den 17 juni 2021 höll tingsrätten muntlig förberedelse i målet. I samband med det gav hon in en ansökan om rättshjälp. Parterna kunde inte nå någon överenskommelse utan tingsrätten skulle i stället meddela ett interimistiskt beslut. Något sådant beslut hade inte meddelats vid tiden för anmälan till JO och tingsrätten hade inte heller tagit ställning till rättshjälpsansökan. Hon hade även påmint tingsrätten per e-post och telefon men inte fått något beslut.

BB anförde i huvudsak att även hon var ombud i ett mål som handlades vid tingsrätten. Den 8 juni 2021 höll tingsrätten muntlig förberedelse. Vid sammanträdet avkunnade rådmannen CC ett beslut varigenom hennes klient interimistiskt tillerkändes ensam vårdnad om parternas gemensamma barn. CC uppgav även att han skulle besluta om att hämta in en s.k. vårdnadsutredning. Något beslut i den frågan meddelades inte och parterna fick inte heller något skriftligt beslut från den muntliga förberedelsen. Före anmälan till JO hade hon påmint tingsrätten men inte fått någon återkoppling.

JO:s utredning

Inledningsvis hämtade JO in vissa handlingar från tingsrätten. Det framgick att rådmannen CC hade varit ordförande vid de muntliga förberedelserna och ansvarig domare för respektive mål. Därefter uppmanade JO tingsrätten att lämna upplysningar över klagomålen.

Tingsrätten, genom lagmannen DD, yttrade sig. Av yttrandena framgick i huvudsak följande.

Tingsrättens mål i JO:s ärende med dnr 8017-2021

Stämningsansökan kom in till tingsrätten den 1 april 2021 och käranden framställde yrkanden om vårdnad och umgänge. Det skedde även interimistiskt. Den 20 maj 2021 anmälde sig AA som ombud för svaranden och gav samtidigt in en ansökan om rättshjälp. Den 17 juni 2021 höll tingsrätten muntlig förberedelse och den 2 juli 2021 kom det in ett yttrande från socialnämnden som uppgav att umgängesstöd inte kunde tillhandahållas förrän i augusti samma år. Tingsrätten fattade inget beslut i fråga om umgänge och den 21 oktober 2021 förelades socialnämnden att på nytt yttra sig om när nämnden kunde bistå med umgängesstöd. Parterna fick möjlighet att yttra sig över förslaget varpå lagmannen den 29 december 2021 tog över handläggningen och samma dag meddelades ett interimistiskt beslut. Den dagen expedierades även protokollet från den muntliga förberedelsen.

Tingsrätten gjorde bedömningen att ett interimistiskt beslut om umgänge förutsatte att socialtjänsten medverkade med umgängesstöd. Ett beslut dröjde eftersom socialtjänsten inledningsvis inte kunde bistå med sådant stöd. Efter att socialtjänsten i juli 2021 meddelat att umgängesstöd kunde ordnas under senare delen av sommaren och parterna yttrat sig, skulle tingsrätten ha kunnat fatta ett beslut. Beslut i frågan om rättshjälp borde ha fattats i närtid efter det att ansökan inkom den 20 maj 2021. Tingsrätten ansåg att det var beklagligt att besluten om umgänge och rättshjälp dragit ut på tiden och att AA inte hade fått svar på sina frågor om när beslut skulle komma.

Tingsrätten redovisade följande uppgifter från rådmannen CC:

CC beklagar att prövningen av det interimistiska yrkandet har dragit ut på tiden. Han har berättat att parterna informerades vid sammanträdet om att ett beslut kunde bli beroende av om kommunen kunde bistå med umgängesstöd. Kommunen kunde inte det inledningsvis och därför meddelades inte något interimistiskt beslut i det skedet. Därefter har kommunen meddelat att de kan bidra med umgängesstöd och parterna har fått tillfälle att slutföra sin talan beträffande de interimistiska yrkandena.

CC beklagar även att prövningen av rättshjälpsansökan har tagit så lång tid. Han har berättat att han fattade beslut när han uppmärksammade att det inte gjorts.

AA kommenterade remissvaret.

Målet i JO:s ärende med dnr 1431-2022

Stämningensansökan kom in till tingsrätten den 13 april 2021 och käranden framförde, genom ombudet BB, yrkande om ensam vårdnad av parternas gemensamma barn. Yrkandet framställdes även interimistiskt. Den 8 juni 2021 höll tingsrätten sammanträde för muntlig förberedelse. Vid sammanträdet avkunnade CC ett interimistiskt beslut att käranden skulle ha ensam vårdnad om barnet och meddelade att tingsrätten för närvarande inte avsåg att inhämta en vårdnadsutredning. Något protokoll expedierades inte efter sammanträdet. Det stämmer att BB vid två tillfällen skickade ett e-postmeddelande till tingsrätten och efterfrågade protokollet. Vid det första tillfället besvarade en domstols-handläggare meddelandet och uppgav att det hade vidarebefordrats till den ansvarige domaren. Sammantaget var det fel att inte expediera beslutet till parterna.

Efter att tingsrätten den 10 mars 2022 mottagit JO:s remiss tog lagmannen över handläggningen av målet. Protokoll expedierades därefter och BB fick förskott på ersättning enligt rättshjälpslagen. Ett nytt sammanträde för muntlig förberedelse skulle hållas före sommaren 2022.

Tingsrätten uppgav avslutningsvis att lagmannen hade samtalat med CC efter JO:s remiss och att han hade uppgett att handläggningen hade varit bristfällig.

BB fick möjlighet att yttra sig över remissvaret.

Rättslig reglering m.m.

En rättegång ska genomföras rättvist och inom skälig tid (se 2 kap. 11 § andra stycket regeringsformen). När en domstol handlägger sådana frågor om vårdnad, boende eller umgänge som nu är aktuella ska rättegångsbalkens bestämmelser för tvistemål tillämpas vid handläggningen (se 6 kap. 17 § fjärde stycket föräldrabalken, FB). Det innebär bl.a. att rätten har en skyldighet att driva förberedelsen framåt med inriktning på ett snabbt avgörande (se 42 kap. 6 § tredje stycket rättegångsbalken, RB).

En domstol ska föra register över alla mål och registret ska utvisa tiden då varje mål har kommit in och de åtgärder som har vidtagits i målet (se 6 kap. 1 § RB). Av målregistret eller akten ska även domstolens avgöranden i målet, när de har beslutats och vem eller vilka som svarar för beslutet framgå (se 6 kap. 2 § RB). Domstolen ska föra anteckningar över sammanträden som hålls under förberedelsen. Anteckningarna ska göras i anslutning till sammanträdet. (Se 6 kap. 3 och 4 §§ RB.)

Rättegångsbalkens bestämmelser om registrering av uppgifter och handlingar kompletteras med bestämmelser i förordningen (1996:271) om mål och ärenden i allmän domstol. Enligt dessa ska domstolen fortlöpande registrera vilka handlingar som kommer in, vilka åtgärder som utförs i målet och vad som

i övrigt förekommer i detta eller i samband med överklagande av ett meddelat avgörande (se 5 §). Vidare framgår att anteckningar från ett sammanträde under förberedelsen ska göras i ett protokoll över sammanträdet, om inte uppgifterna framgår av en dom eller ett särskilt uppsatt beslut som tillkommer i anslutning till sammanträdet eller om uppgifterna antecknas i målregistret eller på någon handling i akten (se 15 §).

I ett mål eller ärende om vårdnad, boende eller umgänge får rätten, om det behövs, besluta om vårdnad, boende eller umgänge för tiden till dess att frågan har avgjorts genom en dom eller ett beslut som har fått laga kraft eller föräldrarna har träffat ett avtal om frågan och avtalet har godkänts av socialnämnden (se 6 kap. 20 § FB). Ett sådant interimistiskt beslut kan vara nödvändigt, t.ex. därför att det finns risk för att barnet eller någon annan i familjen utsätts för övergrepp, olovligen förs bort eller annars far illa. Det kan även vara nödvändigt för att kunna lösa andra akuta situationer, exempelvis om det finns ett brådskande behov av att få till stånd ett umgänge mellan barnet och den förälder som barnet inte bor tillsammans med. (Se prop. 2005/06:99 s. 65 f.) Regleringen om domstolens möjlighet att fatta ett interimistiskt beslut i dessa mål bygger alltså på att det kan finnas brådskande behov av att få till den lösning som är förenlig med barnets bästa.

Det finns inte några uttryckliga bestämmelser om tidsfrister när en part framställer en begäran om ett interimistiskt beslut om vårdnad m.m. eller för när rätten ska meddela beslut. Det ligger dock i sakens natur att interimistiska yrkanden ska hanteras med skyndsamhet och att domstolen inte kan dröja med beslutet (se JO 2017/18 s. 82). Som redan har nämnts tillämpas rättegångsbalkens bestämmelser för tvistemål när domstolen handlägger frågor om vårdnad, boende eller umgänge. För interimistiska beslut som fattas i samband med ett sammanträde för muntlig förberedelse tillämpas vanligtvis bestämmelserna om meddelande av domar och slutliga beslut i tvistemål enligt 17 kap. 9 och 12 §§ RB analogt. Detta innebär att sådana interimistiska beslut antingen kan meddelas genom att de avkunnas muntligt eller genom att de vid en viss tidpunkt skriftligt hålls tillgängliga på rättens kansli. (Se JO:s beslut den 2 juli 2010, dnr 2628-2009.)

En dom eller ett beslut i ett mål ska skickas till parterna samma dag som ett avgörande har meddelats. Om avgörandet har avkunnats, ska det i stället skickas senast en vecka efter dagen för avkunnandet. (Se 2 § förordningen [2003:234] om tiden för tillhandahållande av domar och beslut, m.m.)

För varje mål och ärende ska det vid varje tidpunkt finnas en ansvarig domare (15 § första stycket förordningen [1996:381] med tingsrättsinstruktion). Det är den ansvarige domaren som ansvarar för handläggningen av målet och som ska se till att målet eller ärendet drivs framåt på ett sätt som överensstämmer med gällande rätt.

I ett beslut den 26 januari 2023 anförde *JO Katarina Pahlsson* följande:

Min anmälan till Statens ansvarsnämnd

I ett beslut den 2 juni 2022 [*beslutet finns tillgängligt på JO:s webbplats, JO:s anm.*] gjorde jag en anmälan till Statens ansvarsnämnd för prövning av

disciplinpåföljd för rådmannen CC, som var ansvarig domare för målen fram till den 29 december 2021 respektive mars 2022. I anmälan anfördes i korthet följande.

I målet i JO:s dnr 8017-2021 höll tingsrätten sammanträde för muntlig förberedelse den 17 juni 2021 och det framställdes interimistiska yrkanden om umgänge. I mitt beslut uttalade jag som min mening att tingsrätten borde ha tagit ställning till de interimistiska yrkandena i anslutning till att parterna den 7 respektive 8 juli 2021 hade yttrat sig över socialnämndens s.k. snabbyttrande. Det skedde dock först efter det att tingsrätten tagit del av AA:s anmälan till JO och lagmannen den 29 december 2021 övertagit handläggningen. Samma dag expedierades protokollet från den muntliga förberedelsen. I mitt beslut uttalade jag därefter följande:

De brister i handläggningen som jag uppmärksammat riskerar att medföra negativa konsekvenser för det barn som målet rör och kan leda till att rättsgången inte genomförs inom skäligen tid. Om det dröjer längre tid från det att domstolen genomfört en muntlig förberedelse till dess att protokollet skrivs är risken dessutom påtaglig att något väsentligt förbises, glöms bort eller värderas på ett felaktigt sätt. Det gäller naturligtvis oavsett om det framställs interimistiska yrkanden. Nya omständigheter kan också ha tillkommit efter den muntliga förberedelsen som innebär att domstolens senare beslut inte avspeglar de verkliga förhållandena vid beslutstillfället. Sammantaget anser jag att CC:s handläggning av målet inte har varit förenlig med gällande rätt.

AA hade lämnat in en ansökan om rättshjälp den 20 maj 2021 och jag bedömde att det inte hade framkommit annat än att det vid den tidpunkten fanns förutsättningar för tingsrätten att ta ställning till den. Den 17 augusti 2021 meddelade AA att tingsrätten kunde avvakta med en prövning. Den 7 september 2021 tog hon på nytt kontakt med tingsrätten och uppgav att hennes huvudman inte hade beviljats rättsskydd och att tingsrätten kunde fatta beslut i frågan. Först den 19 november 2021 beviljade CC rättshjälp och jag noterade att AA vid två tillfällen dessförinnan hade efterfrågat rättens beslut. Enligt min mening är det angeläget att en part så snart som möjligt får veta om rättshjälp beviljas och jag ansåg att CC borde ha tagit ställning till ansökan redan i maj 2021. I vart fall borde så ha skett i september 2021 efter att AA meddelat att tingsrätten kunde fatta beslut i saken.

I målet i JO:s dnr 1431-2022 höll tingsrätten sammanträde för muntlig förberedelse den 8 juni 2021 och i samband med det avkunnade CC ett interimistiskt beslut om ensam vårdnad. I mitt beslut kunde jag slå fast att det inte upprättades något protokoll från sammanträdet och parterna fick således inte del av ett skriftligt beslut. Av dagboksbladet framgick inte heller att det hade hållits en muntlig förberedelse eller att det avkunnats ett interimistiskt beslut. CC besvarade inte heller BB:s efterfrågningar av protokollet och såvitt framgick vidtog han inte heller någon åtgärd för att sammanställa och expediera det. Det skedde först nio månader senare då lagmannen hade tagit över ansvaret för målet. Jag konstaterade i mitt beslut att den bristfälliga hanteringen medfört att det under nio månader inte hade gått att utläsa att tingsrätten fattat ett interimistiskt beslut om ensam vårdnad. Jag noterade att tingsrätten inte hade meddelat Skatteverket om beslutet och det var tveksamt om det alls hade verkställts. I det

sammanhanget påpekade jag även att barnets pappa enligt anmälaren inte deltog vid den muntliga förberedelsen. Det kunde därför ifrågasättas om han över huvud taget hade fått del av beslutet och därmed haft möjlighet att överklaga det.

När det gäller mitt beslut om att göra en anmälan till ansvarsnämnden anförde jag följande:

Av rättssäkerhetsskäl ställs generell höga krav på en korrekt handläggning inom rättsväsendet. Särskilt höga krav ställs på en domstol och därmed den enskilde domaren. Det är en domares skyldighet att på ett rättssäkert och effektivt sätt avgöra de mål som han eller hon ska handlägga och det ska naturligtvis ske inom de tidsramar och på det sätt som lagstiftningen anger.

Det finns enligt min mening anledning att se allvarligt på de upprepade brister i CC:s handläggning som kommit fram i utredningen. Det rör sig om sådana fel i tjänsten att det finns anledning för mig att, med stöd av 6 § tredje stycket lagen (1986:765) med instruktion för Riksdagens ombudsmän, göra en anmälan till Statens ansvarsnämnd för prövning av frågan om CC ska meddelas en disciplinpåföljd.

Handläggningen hos Statens ansvarsnämnd

CC yttrade sig till Statens ansvarsnämnd över min anmälan. Efter att ha hämtat in vissa handlingar från Värmlands tingsrätt, vilket CC:s yttrande hade gett mig anledning till, gav jag in en kompletterande skrivelse till nämnden. När det gäller handläggningen i de båda tvistemålen hänvisade jag till mina överväganden och bedömningar som jag redan hade redovisat i mitt beslut att anmäla CC. Därutöver lämnade jag vissa kommentarer med anledning av de uppgifter som CC framfört till nämnden. I en sammanfattande bedömning anförde jag följande:

Jag har tagit del av den till ansvarsnämnden ingivna kopian av Arbetsmiljöverkets beslut den 13 oktober 2022 angående Värmlands tingsrätt [...] och har inte någon anledning att ifrågasätta att det har funnits brister i arbetsmiljön samt att arbetsförhållandena har varit betungande vid domstolen. Jag kan dock konstatera att en domare likväl har ett ansvar för handläggningen av de mål han eller hon i enlighet med 15 § förordningen (1996:381) med tingsrättsinstruktion är ansvarig för, liksom för att påtala för lagmannen om arbetssituationen blivit sådan att det inte är möjligt att handlägga ett mål och avgöra det inom skälig tid.

CC har påtagit sig ansvar för två indispositiva tvistemål med interimistiska yrkanden och har genomfört muntliga förberedelser i dessa mål samt därvid avkunnat ett interimistiskt beslut. Han har inte skriftligen sammanställt protokollen eller expedierat beslutet inom föreskriven tid och inte heller i övrigt vidtagit nödvändiga åtgärder. Den bristande handläggningen innebär ett tydligt avsteg från de rättsliga krav som gäller för processen och förstås också från parternas berättigade förväntningar på hög kvalitet. Jag har tagit del av de e-postmeddelanden som CC har skickat till lagmannen om sin arbetssituation och utgår från att arbetsläget har diskuterats vid domstolen. Jag noterar att han inte har begärt avlastning för de aktuella målen eller att han påtalat för lagmannen att han behövde hjälp för att kunna prioritera arbetet med dem.

I mitt beslut om att anmäla CC till Statens ansvarsnämnd avstod jag från att uttala mig om valet av disciplinpåföljd eftersom jag ville ta del av hans uppgifter i nämndens ärende innan jag tog ställning i den delen. Jag vidhåller min bedömning att han har åsidosatt sina skyldigheter i anställningen på

ett sådant sätt att det föreligger två fall av tjänsteförseelse. Misskötsamheten rör två mål och felen kan inte anses som ringa. Visserligen har CC tidigare meddelats en varning av ansvarsnämnden men det rörde en annan typ av förseelse. Med hänsyn till omständigheterna finner jag för egen del att det är tillräckligt att Statens ansvarsnämnd meddelar CC en varning.

Statens ansvarsnämnd tilldelade rådmannen en varning

Den 23 november 2022 beslutade Statens ansvarsnämnd att tilldela CC en varning enligt 14 och 15 §§ lagen (1994:260) om offentlig anställning. I sin bedömning konstaterade ansvarsnämnden inledningsvis att det av utredningen i ärendet framgick att arbetsituationen vid tingsrätten under den aktuella tidsperioden varit sådan att Arbetsmiljöverket funnit skäl att inleda ett ärende mot tingsrätten och ställa krav på vissa åtgärder. Vidare fann ansvarsnämnden inte anledning att ifrågasätta CC:s uppgifter om att hans arbetsituation hade varit ansträngd. Därefter gjorde nämnden bedömningen att det ansvar som en enskild domare har för handläggningen av mål och ärenden innebär att han eller hon också har en skyldighet att anmäla till närmaste chef om arbetsbelastningen är sådan att handläggningen i det enskilda målet eller ärendet inte kan genomföras på ett rättsenligt och rättssäkert sätt (15 § tingsrättsinstruktionen). Av den e-postkonversation som CC haft med tingsrättens lagman och som CC hade gett in till nämnden framgick det inte enligt nämnden att han skulle ha begärt avlastning från de aktuella tvistemålen. Även med beaktande av vad som konstaterats om den allmänna arbetsituationen hade CC mot denna bakgrund enligt nämnden ett långtgående ansvar för handläggningen i målen. Därefter anförde nämnden följande:

Med denna utgångspunkt konstaterar ansvarsnämnden att de ovan beskrivna uteblivna åtgärderna i [det första tvistemålet], dvs, dels underlåtenheten att fatta och meddela ett interimistiskt beslut om umgänge trots att förutsättningar för detta förelegat under relativt lång tid, dels underlåtenheten att under relativt lång tid och trots ett flertal påstötningar från ombudet pröva en begäran om rättshjälp, står i strid med den ovan redovisade reglering som gäller för handläggningen. Något stöd för CC:s uppfattning att skyldigheten att fatta beslut skulle ha bortfallit med hänsyn till socialnämndens besked om förutsättningarna att tillhandahålla umgängesstöd finns enligt ansvarsnämndens mening inte. Ansvarsnämnden konstaterar vidare att besluten har varit av stor betydelse för enskild part, dels i materiellt hänseende, dels i fråga om de ekonomiska möjligheterna att föra processen i tingsrätten.

När det gäller handläggningen i [det andra tvistemålet] råder ingen tvekan om att underlåtenheten att i skrift dokumentera och översända ett interimistiskt beslut om ensam vårdnad som avkunnats vid ett sammanträde står i strid med reglerna om protokollföring och tillhandahållande av beslut. Som JO har påpekat är det dessutom oklart om det avkunnade beslutet, till följd av underlåtenheten, alls har kommit att verkställas. Även i detta mål har saken varit av stor betydelse för enskild part. Det kan därutöver konstateras att den uteblivna dokumentationen har medfört att handläggningen blivit svår att följa och granska i efterhand.

CC:s handläggning i nu redovisade delar är alltså i objektiv mening sådan att den innebär ett åsidosättande av skyldigheterna i anställningen som utgör tjänsteförseelse. Även med beaktande av vad som framkommit om arbetsituationen måste CC:s handlande anses ha varit oaktsamt. Med hänsyn till målens karaktär, att det är fråga om upprepade fel, och den betydelse

som de aktuella frågorna har haft för enskilda parter, kan tjänsteförseelsen inte bedömas som ringa. CC ska därför tilldelas en disciplinpåföljd.

Statens ansvarsnämnd tilldelade CC en varning genom ett beslut [under 2021] [...]. Den disciplinpåföljden avsåg emellertid tjänsteförseelser av ett helt annat slag. Med hänsyn till detta och till omständigheterna i det nu aktuella ärendet delar ansvarsnämnden JO:s uppfattning att disciplinpåföljden även i det nu aktuella ärendet kan stanna vid en varning.

JO:s ärenden avslutas

Statens ansvarsnämnd har prövat disciplinfrågan och nämndens beslut har vunnit laga kraft. Mot denna bakgrund och eftersom utredningen inte ger anledning till några ytterligare uttalanden från min sida avslutar jag ärendet.

Ärendena föredrogs av rättssakkunniga Maria Karlströms. I beredningen deltog även tf. byråchefen Karl Lorentzon.

Ett möte som rätten håller efter huvudförhandlingen i ett brottmål är att betrakta som en överläggning. Även uttalanden om behovet att visa nämndemännen ett skriftligt domsutkast och om att skicka det på e-post

(Dnr 124-2022)

Beslutet i korthet: En tingsrätt höll huvudförhandling i ett brottmål och bestämde att domen skulle meddelas genom att hållas tillgänglig på domstolens kansli två veckor senare. Rätten beslutade enligt anteckningarna från sammanträdet dom men skulle återsamlas efter några dagar. Ordföranden ställde in det mötet och e-postade ett domsutkast till nämndemännen.

I beslutet gör JO uttalanden om bl.a. formerna för överläggning i brottmål och om ordförandens skyldighet att då gå igenom med nämndemännen vad rätten ska ta ställning till och vilka rättsregler som gäller. Hon drar slutsatsen att det planerade mötet för rättens ledamöter var en tilltänt fortsatt överläggning. När ordföranden ställde in mötet och i stället skickade utkastet med deras domskäl till nämndemännen gick syftet med den fortsatta överläggningen om intet. Handläggningen fick karaktären av en skriftlig överläggning, vilket inte är tillåtet. Utskicket med e-post innebar dessutom en klar risk för att sekretessen för den ännu inte meddelade domen skulle röjas. JO kritiserar ordföranden för hanteringen.

Bakgrund och anmälan

Den 21 december 2021 meddelade Solna tingsrätt dom i ett brottmål. I domen frikändes en person från ett åtal för misshandel och olaga frihetsberövande, mindre grovt brott. Domen beslutades av de tre nämndemännen medan den lagfarna domaren var skiljaktig och ville bifalla åtalet. Avgörandet uppmärksammades i medierna på grund av bl.a. domskälens utformning.

I en anmälan till JO framförde AA klagomål mot tingsrätten och anförde i huvudsak följande. Han var en av de nämndemän som hade dömt i målet. Sedan

huvudförhandlingen hade avslutats den 7 december 2021 förklarade nämndemännen att de avsåg att frikänna den tilltalade, men det hölls inte någon överläggning i egentlig mening. En överläggning bokades i stället till den 9 december 2021. Det mötet ställdes senare in på grund av att ordföranden blev sjuk och i stället för att hålla överläggningen veckan därpå lät hon nämndemännen ta del av utkastet till domen via e-post. Han och de övriga nämndemännen borde ha varit mer kritiska när de läste igenom domskälen, som avvek från vad majoriteten hade kommit överens om, men de är lekmän och litade på ordföranden.

Utredning

JO hämtade in dagboksblad, anteckningar från huvudförhandlingen och Solna tingsrätts dom i det aktuella målet. I anteckningarna hade det noterats att parterna underrättats om att domen skulle meddelas genom att hållas tillgänglig på tingsrättens kansli från den 21 december 2021 kl. 11.00 samt att tingsrätten efter överläggning beslutade dom samma dag som huvudförhandlingen avslutades.

Därefter begärde JO att tingsrätten skulle lämna upplysningar om och yttra sig över det som framfördes i anmälan. Tingsrätten ombads särskilt att yttra sig över följande.

1. Planerade rätten, i samband med att tingsrätten höll överläggning den dag som står angivet i anteckningarna, att fortsätta överläggningen vid ett senare tillfälle? Om ja, när återsamlades rätten för fortsatt överläggning? När var överläggningen, i den mening som avses i 30 kap. 7 § rättegångsbalken, avslutad?
2. På vilket sätt säkerställde rådmannen att domens utformning överensstämde med de skäl som nämndemännen hade framfört för sin bedömning av åtalen? Fick nämndemännen ta del av rådmannens skiljaktiga mening innan domen meddelades?
3. Stämmer det att rådmannens utkast till dom översändes till nämndemännen via e-post? Vilken typ av filöverföring användes i så fall och vilka överväganden gjordes i samband med det i förhållande till bl.a. bestämmelsen i 43 kap. 6 § första stycket offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)?

Tingsrätten lämnade in ett remissvar. Endast uppgifterna från den ansvarige domaren, rådmannen CC, redovisas här.

Överläggning i detta mål hölls direkt i anslutning till huvudförhandlingens avslutande. Den tilltalade försattes på fri fot efter att förhandlingen avslutats eftersom det inte längre fanns risk för fortsatt brottslighet eller risk för påverkan av utredningen. Överläggningen utmynnade i att domen skulle vara frikännande med skiljaktig mening. Överläggningen var således avslutad samma dag som huvudförhandlingen, dvs. den 7 december 2021.

Jag redovisade den skiljaktiga meningen muntligt men nämndemännen gavs inte möjlighet att även gå igenom den skiljaktiga meningen i skrift, ett krav jag inte uppfattade ställdes i JO:s beslut den 24 maj 2018, dnr 2243-2018. I enlighet med det beslutet valde jag dock att kalla till ett fortsatt möte för att kunna gå igenom majoritetens domskäl. Det

mötet skulle ha hållits två dagar efter huvudförhandlingen. Dessvärre fick detta möte ställas in eftersom jag fick symptom på covid.

I valet mellan att skjuta på domen så att den skulle expedieras efter den normala tvåveckorsfristen och att kunna meddela den i rätt tid mejlade jag domskälen till de e-postadresser som finns registrerade på tingsrätten.

Jag insåg problemet med detta men såg till att varken ange målnummer, namn på de berörda personerna, utsagor eller tidpunkt för dom i meddelandet. Det var endast de skrivna domskälen inklippta i brödtexten och inte någon egen fil. Ämnesraden angav "Ny tid". För att ytterligare försöka minimera risken läste jag i vår e-postpolicy och fick där uppfattningen att säker e-post endast kunde skickas till .se. Till den nämndeman som hade en sådan e-postadress skickade jag således säker e-post på server. [...] Samtliga nämndemän hörde av sig och bekräftade att de ville att domskälen skulle se ut exakt så som formulerats. Att då genomföra ett möte, för att återupprepa vad jag uttryckt under överläggningen och genom de skrivna domskälen, tedde sig meningslöst och skulle riskerat leda till att domen fick skjutas relativt långt fram i tiden då det strax var jul och andra helger. Domen kom således att expedieras enligt ursprunglig plan den 21 december 2021 (14 dagar efter avslutad huvudförhandling).

AA kommenterade remissvaret.

I ett beslut den 18 april 2023 anförde *JO Katarina Pahlsson* följande:

Rättsliga utgångspunkter

När huvudförhandling i ett brottmål har ägt rum ska rätten samma dag eller senast nästa helgfria dag hålla överläggning och, om det är möjligt, besluta samt avkunna dom. Om ytterligare rådrum för domens beslutande eller avfattande är oundgängligen erforderligt kan rätten vid överläggningen i stället besluta att domen ska meddelas genom att hållas tillgänglig på domstolens kansli vid en senare tidpunkt. Om inte synnerligt hinder möter ska domen meddelas inom två veckor från det att huvudförhandlingen avslutades. När den tilltalade är häktad är denna tid begränsad till en vecka. (Se 30 kap. 7 § andra stycket rättegångsbalken, RB.)

Vid överläggningen ska ordföranden, dvs. den lagfarne domaren om förhandlingen skett vid en tingsrätt, framställa saken och vad lag stadgar därom (se 30 kap. 7 § första stycket RB). Det innebär att ordföranden ska gå igenom med nämndemännen vad rätten ska ta ställning till och vilka rättsregler som gäller. Hur ordföranden ska fullgöra denna uppgift är inte närmare reglerat utan får anpassas efter vad som är lämpligt i det enskilda fallet. Om det vid överläggningen eller sedan denna har avslutats visar sig att ytterligare överväganden behöver göras kan rätten fortsätta överläggningen vid ett senare tillfälle. Den yttersta gränsen för en fortsatt överläggning, och därmed för en ändrad bedömning av de frågor som rätten har att pröva, sätts i princip av reglerna om tiden för domens meddelande. (Jfr NJA II 1943 s. 214 och se t.ex. NJA 2019 s. 327.)

Det som kommer fram under överläggningen ska redovisas i en skriftlig dom. Den ska innehålla bl.a. domslutet och domskälen med uppgift om vad som är bevisat i målet. (Se 30 kap. 5 § första stycket 3 och 5 RB.) Det är

ordföranden som på eget ansvar utformar den skriftliga domen. Det finns inget föreskrivet krav på att nämndemännen ska ta del av eller granska ordförandens formuleringar innan domen meddelas eller expedieras. Ordföranden ska dock givetvis se till att den skrivna domen är den dom som rätten beslutade vid överläggningen. (Se JuU 1985/86:4.)

Sekretess gäller hos en domstol i dess rättskipande verksamhet för uppgift om vad som har förekommit vid överläggning inom stängda dörrar angående dom samt för innehållet i en ännu inte meddelad dom (se 43 kap. 6 § första stycket offentlighets- och sekretesslagen).

Bedömning

Tingsrätten höll huvudförhandling i det aktuella brottmålet och bestämde att domen skulle meddelas två veckor från förhandlingens slut. Enligt anteckningarna från förhandlingen överlade rätten och beslutade dom i anslutning till sammanträdet. Det har emellertid framkommit att rätten hade för avsikt att samlas vid åtminstone ett ytterligare inbokat tillfälle, och att det ställdes in på grund av att ordföranden, rådmannen CC, blev sjuk. Det är vidare klarlagt att hon därefter till nämndemännen e-postade ett utkast av vad hon uppfattade var deras domskäl, som de var och en fick möjlighet att gå igenom innan domen meddelades. De fick däremot inte ta del av ordförandens skiljaktiga mening.

Till skillnad från vad anmälaren har uppgett var det planerade mötet enligt CC inte en del av överläggningen utan syftade endast till att ge de tre nämndemännen möjlighet att gå igenom utkastet till den skriftliga domen. Hon har i det sammanhanget hänvisat till JO:s beslut den 24 maj 2018, dnr 2243-2018 (se JO 2018/19 s. 62). Där uttalade JO bl.a. att en juristdomare som anser att nämndemännen är på väg att besluta en oriktig dom eller formulera oriktiga domskäl måste göra sitt bästa för att undvika ett sådant utfall. Enligt JO kunde denna uppgift många gånger underlättas av att juristdomaren skriver ett utkast till dom med de domskäl som nämndemännen överväger och går igenom detta utkast med dem.

Som redovisats tidigare är det ordförandens ansvar att under överläggningen förklara för nämndemännen vilka frågor rätten har att pröva och innehållet i gällande rätt. Jag instämmer i att denna skyldighet är mer långtgående i ett sådant fall som det var fråga om i det tidigare JO-beslutet. Som jag uppfattar remissvaret menar Solna tingsrätt att det var en motsvarande situation i det nu aktuella målet. Det ska dock understrykas att det är ordföranden själv som avgör hur han eller hon lämpligen fullgör sin uppgift. Någon i rättegångsbalken föreskriven skyldighet för ordföranden att visa upp det skriftliga utkastet till dom för nämndemännen finns alltså inte.

Jag kan för egen del endast se ytterst få situationer där ordföranden kan ha anledning att låta nämndemännen läsa eller annars ta del av ett skriftligt domskälskast innan domen meddelas och blir offentlig. En sådan situation kan vara om ett mål är av större omfattning samt innefattar komplexa frågeställningar och det krävs mer än ett överläggningstillfälle. Domsutkastet kan då utgöra ett stöd vid den fortsatta överläggningen. En annan situation, som i praktiken är mycket ovanlig, är när ordföranden anser att nämndemän är på väg att besluta

en dom som är oförenlig med gällande rätt, bygger ett ställningstagande på ovidkommande hänsyn eller inte iakttar saklighet. I en sådan situation kan ordföranden mer noggrant behöva gå igenom domsutkastet med nämndemännen för att försöka få dem att förstå vilka problem som kan finnas med den dom som de är på väg att besluta. Enligt min mening framstår det som naturligt att ordföranden i förekommande fall även redogör för innehållet i en skiljaktig mening, eftersom det då blir tydligt hur de olika bedömningarna förhåller sig till varandra.

Eftersom det står samtliga fyra ledamöter i rätten fritt att ändra uppfattning i en eller flera frågor fram till dess att domen meddelats kan ett möte där domen avhandlas på det här sättet inte gärna vara något annat än en fortsatt överläggning. Någon annan mötesform efter avslutad huvudförhandling finns för övrigt inte beskriven i rättegångsbalken.

Det jag nu har uppehållit mig vid rör s.k. kanslidomar. När det gäller redan avkunnade domar finns det enligt min uppfattning knappast anledning att visa upp den skriftliga domen innan den expedieras till parterna. Det har att göra med att domen då redan är beslutad. Vid ett tillkommande möte finns det därför inte något utrymme för rättens ledamöter att frånfalla de slutsatser som de har grundat sin mening på. En ordförande som vid överläggningen anser att nämndemännen är på väg att besluta en dom som är direkt felaktig bör enligt min mening som utgångspunkt avstå från att avkunna domen och i stället kalla till en fortsatt överläggning.

Jag förstår CC:s uppgifter i remissvaret som att hon uppfattade nämndemännens överväganden som så kontroversiella att hon behövde gå igenom de skriftliga domskälen, som dessutom bestämde utgången i målet, med dem. Även om jag alltså anser att det mycket sällan finns ett behov av att visa upp den skrivna domen för nämndemännen, konstaterar jag att det i det här fallet inte fanns något hinder mot att kalla till en fortsatt överläggning i det syftet eftersom domen ännu inte var meddelad. Som framgått kan jag inte heller dra någon annan slutsats än att det möte som rätten planerade att genomföra i själva verket var en fortsatt överläggning, oavsett hur CC uppfattade situationen eller valde att benämna det.

Det planerade mötet två dagar efter huvudförhandlingen ställdes emellertid in, och i stället skickades ett utkast av domskälen till nämndemännen med e-post.

Med anledning av att CC inte ville skjuta på tidpunkten för domens meddelande vill jag först framhålla att bestämmelsen i 30 kap. 7 § andra stycket RB medger det under vissa förutsättningar. Det kan bli aktuellt t.ex. i omfattande och komplicerade mål eller när någon av rättens ledamöter blir sjuk och rätten därför inte hinner överlägga klart eller färdigställa domskrivningen i tid. I sådana situationer är det givetvis viktigare att domstolen ger en materiellt riktig dom än att domen meddelas skyndsamt. Jag noterar att den tilltalade i det aktuella målet inte heller längre var häktad.

En ordförande som kallat till en fortsatt överläggning kan naturligtvis ändra uppfattning om behovet av en sådan. Om den fortsatta överläggningen i ett sådant fall ställs in anser jag att nämndemännen bör informeras om orsaken och ges tillfälle att begära att rättens ledamöter samlas för fortsatta diskussioner.

Jag vill i detta sammanhang påminna om att samtliga rättens ledamöter ansvarar för de ställningstaganden som han eller hon gör under överläggningen. En ledamot som ändrar uppfattning i en fråga är därför skyldig att uppmärksamma övriga ledamöter på det och på behovet av en fortsatt överläggning. En nämndeman vänder sig i en sådan situation förstås lämpligen till rättens ordförande. Jag utgår från att nämndemännen vid tingsrätten får utbildning även om detta (jfr 6 a § förordningen [1996:381] med tingsrättsinstruktion). I det här fallet ställde CC in det planerade mötet utan att såvitt framkommit lämna någon information till nämndemännen om varför hon inte längre ansåg att ett möte behövdes.

Enligt CC var alltså tanken att hon vid mötet skulle gå igenom domskälen med nämndemännen, som det får förstås för att tydliggöra vilka problem som det enligt henne fanns med den dom de var på väg att besluta. Genom att hon i stället skickade utkastet till deras domskäl med e-post gick emellertid syftet med mötet om intet. Eftersom det inte kunde uteslutas att nämndemännen ändrade uppfattning i någon eller flera frågor när de läste domsutkastet, fick förfarandet i stället karaktären av en skriftlig överläggning. Det är inte tillåtet.

Det är naturligtvis av yttersta vikt att ett domsutkast hanteras på ett sätt som säkerställer att sekretessen för innehållet i domen bibehålls. Att det aktuella utkastet översändes till nämndemännen med e-post – med respektive utan säker filöverföring – innebar i sig visserligen inte att sekretessen för den ännu inte meddelade domen röjdes men väl en klar risk för det. CC kunde inte heller veta i vilka sammanhang nämndemännen tog del av utkastet och var eventuella utskrifter blev av. Redan av dessa skäl anser jag att e-postutskicken var olämpliga. Jag uppfattar dessutom CC som att hon var införstådd med de risker som förfarandet innebar. Det är förvånande att hon trots det valde att hantera utkastet på detta sätt.

Jag är sammanfattningsvis kritisk till att CC ställde in den fortsatta överläggningen för att i stället skicka ett utkast av domskälen till nämndemännen med e-post. Jag är även kritisk till att hon genom e-postutskicken riskerade att sekretessen för innehållet i den ännu inte meddelade domen röjdes.

Vad som i övrigt har förekommit i ärendet ger inte anledning till några ytterligare åtgärder eller uttalanden från min sida.

Ärendet föredrogs av rättssakkunniga Karin Hallåker. I beredningen deltog även byråchefen Johan Thorblad.

En förvaltningsdomstol har ett ansvar för att omgående upplysa parterna om att ett beslut om omedelbart omhändertagande av barn har underställts för sent och därmed upphört att gälla

(Dnr 7970-2021)

Beslutet i korthet: En socialnämnd fattade beslut om omedelbart omhändertagande av sex barn. Besluten underställdes förvaltningsrättens prövning senare än en vecka efter att besluten fattades. Omhändertagandena hade

därmed upphört att gälla. Detta uppmärksammades inte av den ansvariga domaren, som förordnade offentliga biträden och inledde kommunikation med parterna. Först i anslutning till att domaren började förbereda ett avgörande uppmärksammades att besluten hade underställts för sent. Målet skrevs då av från vidare handläggning. ChefsJO riktar kritik mot domaren för att ha brustit i noggrannhet. ChefsJO uttalar också att en domstol bör ha ett ansvar för att omgående upplysa parterna om att ett beslut om omedelbart omhändertagande har underställts för sent. Dessutom bör domstolen förvissa sig om att denna information når fram, vilket lämpligen kan ske genom ett telefonsamtal.

I ett beslut den 7 oktober 2022 anförde *chefsJO Erik Nymansson* följande:

Initiativet

I en anmälan som kom in till JO den 27 november 2020 (dnr 9081-2020) klagade anmälaren på Gislaveds kommuns handläggning av ett ärende om omedelbart omhändertagande av barn enligt lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga, LVU. Av uppgifterna i det ärendet framgick att socialnämnden i Gislaveds kommun den 27 oktober 2020 beslutade att omedelbart omhänderta sex barn enligt LVU. Besluten verkställdes den 12 november 2020 och underställdes förvaltningsrättens prövning nästkommande dag. Förvaltningsrätten fattade slutligt beslut i målet den 20 november 2020. Med anledning av vad som framkommit beslutade jag den 12 oktober 2021 att utreda Förvaltningsrätten i Jönköpings hantering av de underställda besluten om omedelbart omhändertagande i ett särskilt ärende.

Utredning

Dagboksblad och kopior av samtliga handlingar i förvaltningsrättens mål nr 6550-20 begärdes in och granskades. Därefter begärde JO att förvaltningsrätten skulle yttra sig över hanteringen av de underställda besluten.

I sitt yttrande anförde förvaltningsrätten, genom lagmannen, sammanfattningsvis följande:

Ett mål som gäller LVU fördelas på en ansvarig domare som får en avisering från kanslienheten om att ett nytt mål kommit in. Det är den domare som har ansvaret för ett LVU-mål som gör den inledande granskningen. Till stöd för granskningen finns checklistor. I detta fall har den ansvariga domaren uppgett att hon misstolkat underlaget, vilket lett till att hon inte uppmärksammat att besluten underställts för sent. Förvaltningsrätten har inga dokumenterade rutiner för hur handläggningen ska gå till i en sådan mycket ovanlig situation som den aktuella. Om en underställning har skett för sent behöver dock målet handläggas skyndsamt av rätten. När det gäller att domstolen har förordnat offentliga biträden, inlett kommunikation med parterna samt beslutat i målet en vecka efter det att underställningen kommit in till domstolen så är bedömningen att det varit fråga om ett förbiseende i ett enskilt mål som har lett till att hand-

läggningen har lagts upp på ett annat sätt än om det direkt uppmärksammats att underställningarna skett för sent.

Bedömning

Ett beslut om omedelbart omhändertagande av barn ska enligt 7 § första stycket LVU underställas förvaltningsrättens prövning inom en vecka från den dag då beslutet fattades. Enligt andra stycket ska förvaltningsrätten pröva beslutet så snart det kan ske. Av tredje stycket framgår att om beslutet inte har underställts förvaltningsrättens prövning inom föreskriven tid, upphör omhändertagandet.

Av utredningen i ärendet framgår att ordföranden i socialnämnden i Gislaveds kommun beslutade den 27 oktober 2020 att omedelbart omhänderta sex barn med stöd av 6 § LVU. Besluten verkställdes först den 12 november 2020 och underställdes Förvaltningsrätten i Jönköpings prövning den 13 november 2020.

Jag kan mot denna bakgrund konstatera att de aktuella besluten inte underställdes förvaltningsrätten inom den föreskrivna tiden. När besluten slutligen underställdes förvaltningsrättens prövning hade således omhändertagandena redan upphört att gälla.

Den ansvariga domaren AA har fört fram att hon misstolkade underlaget och därför inte uppmärksammade att nämnden hade underställt besluten för sent. Till följd av detta förordnade hon offentliga biträden i målet och inledde kommunikation med parterna. Först när hon några dagar senare skulle börja förbereda ett avgörande uppmärksammade hon att besluten inte hade underställts inom den föreskrivna tiden. Hon vidtog då genast nödvändiga åtgärder. Hon tog först kontakt med nämnden. Nämnden delade inte hennes bedömning om att handläggningen var felaktig, men lät meddela att nya beslut om omedelbart omhändertagande genast skulle fattas och underställas rätten för prövning. Därefter tog hon kontakt med de offentliga biträdena för att förklara situationen och begära in kostnadsräkningar. Så snart kostnadsräkningarna kommit in fattade hon ett beslut att skriva av målet. Hon borde naturligtvis ha uppmärksammat den felaktiga handläggningen redan vid den tidpunkt då de underställda besluten kom in till domstolen, men så snart hon upptäckte misstaget vidtog hon nödvändiga åtgärder.

Av utredningen framgår att det bland de handlingar som fanns tillgängliga för förvaltningsrätten i samband med att besluten underställdes den 13 november 2020 fanns de sex besluten om omedelbart omhändertagande. Dessutom fanns för respektive beslut bifogat en s.k. signatursida där det anges när, och av vilken beslutsfattare, dessa undertecknats elektroniskt. I besluten är den 27 oktober 2020 angivet som beslutsdatum och i samtliga signatursidor anges att besluten har signerats elektroniskt den 27 oktober 2020. Det har alltså inte förelegat några oklarheter om tidpunkten för nämndens beslut. Den granskning som gjorts av handlingarna när dessa kom in till rätten har inte skett med tillbörlig noggrannhet. En noggrann granskning är särskilt viktig när det gäller ett mål om omhändertagande av barn där bl.a. flera lagstadgade tidsfrister för handläggningen förekommer. Det yttersta ansvaret för handläggningen av ett

mål i domstol faller på den ansvariga domaren. Därför förtjänar AA kritik för att ha brustit i noggrannhet.

Jag vill utöver detta ta tillfället i akt att lyfta fram att JO tidigare har uttalat att när det är fråga om att upphäva ett administrativt frihetsberövande så kan domstolen inte generellt nöja sig med en underrättelse av beslutet per e-post. Domstolen måste vidta åtgärder för att förvissa sig om att underrättelsen verkligen har nått fram, vilket lämpligen görs genom en telefonkontakt (se JO 2011/12 s. 290 och JO 2015/16 s. 303). I en situation som det nu aktuella, där inte domstolen själv har upphävt ett omhändertagande, utan detta har upphört till följd av att en socialnämnd inte har underställt beslut i rätt tid, uppstår frågan vilka krav som bör ställas på domstolen att informera parterna om detta. Eftersom nämnden aktivt har underställt beslutet till rätten anser jag att domstolen bör utgå från att nämnden inte är medveten om att underställningen har skett för sent. Jag anser därför att domstolen även i en situation som den aktuella, när den blir medveten om att ett underställt beslut om omedelbart omhändertagande har upphört att gälla, bör ha ett ansvar för att omgående upplysa parterna om detta. Jag tycker dessutom, på samma sätt som i de situationer där domstolen själv har upphävt omhändertagandet, att domstolen inte kan nöja sig med att expediera ett beslut till parterna per e-post. Domstolen bör även förvissa sig om att underrättelsen verkligen har gått fram, exempelvis genom ett telefonsamtal.

Av den ansvariga domarens yttrande framgår att hon, så snart hon blivit medveten om att besluten hade underställts för sent, kontaktade nämnden för att upplysa om detta. Därefter informerades biträdena och kostnadsräkningar begärdes in, varefter målet avslutades så snart det var möjligt. Jag har inga invändningar mot hur målet hanterades i denna del.

Ärendet föredrogs av rätts-sakkunniga Klas Johansson. I beredningen deltog även byråchefen Dan Johansson.

Uttalanden i visst fall om jäv för nämndemän i förvaltningsrätten som samtidigt är ledamot eller ersättare i kommunstyrelsen

(Dnr 10409-2021)

Beslutet i korthet: En kommun hade inte tillsatt särskilda nämnder utöver kommunstyrelsen, utan kommunstyrelsen hade i stället flera särskilda utskott för att fullgöra kommunens uppgifter. ChefsJO konstaterar att den kommunala nämnd som haft hand om förvaltningen av den fråga som ett mål gällde varit kommunstyrelsen. En nämndeman var därför jävig att som domare delta i avgörandet av målet redan med anledning av att han satt som ledamot i kommunstyrelsen. ChefsJO riktar kritik mot rättens ordförande för att hon tillåtit nämndemannen att delta i avgörandet trots att han varit jävig. ChefsJO uttalar dessutom att jävsbestämmelsen i 4 kap. 13 § första stycket 4 rättegångsbalken, enligt hans uppfattning, inte endast omfattar ledamöter utan även ersättare i kommunala nämnder.

Anmälan

I en anmälan som kom in till JO den 21 december 2021 förde AA fram klagomål mot Förvaltningsrätten i Luleå och uppgav bl.a. att nämndemannen BB var jävig i ett mål om beredande av vård enligt lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga, LVU, eftersom han satt i kommunfullmäktige, kommunstyrelsen samt kommunstyrelsens socialutskott i Älvsbyns kommun, som var sökandepart i målet.

Utredning

Muntliga uppgifter begärdes in från Älvsbyns kommun, och det framkom att BB var ledamot i kommunfullmäktige, ledamot i kommunstyrelsen och ersättare i socialutskottet när kommunstyrelsens socialutskott fattade beslutet om att ansöka om vård enligt LVU.

Anmälan remitterades till Förvaltningsrätten i Luleå för yttrande. I sitt remissvar anförde förvaltningsrätten, genom lagmannen, sammanfattningsvis följande:

Såväl rådmannen CC, som var rättens ordförande, som nämndemannen BB var medvetna om den särskilda kommunala organisation som Älvsbyns kommun har, som innebär att kommunen inte har tillsatt några särskilda nämnder utöver kommunstyrelsen. I stället finns endast flera särskilda utskott, i detta fall socialutskottet, för att fullgöra kommunens uppgifter. CC var medveten om att BB suttit i kommunstyrelsen men hade inte kännedom om att han suttit som ersättare i socialutskottet. Enbart det faktum att han var ledamot i kommunstyrelsen bedömde hon vid förhandlingstillfället inte utgöra jäv, eftersom hon i hastigheten jämställde socialutskottet med en socialnämnd. Nämndemannen BB uppgav att han informerade rättens ordförande om att han inte hade någon kännedom om parterna och att han tror, men inte är säker på, att han upplyste om att han utsetts till ersättare i socialutskottet. Både CC och BB är nu i efterhand av den uppfattningen att BB torde ha varit jävig redan på grund av sin plats i kommunstyrelsen. Lagmannen delade denna uppfattning och ansåg att BB inte borde ha deltagit i avgörandet.

AA fick tillfälle att yttra sig över remissvaret.

I ett beslut den 14 december 2022 anförde *chefsJO Erik Nymansson* följande:

Bedömning

Enligt 1 kap. 9 § regeringsformen ska bl.a. domstolar i sin verksamhet beakta allas likhet inför lagen samt iaktta saklighet och opartiskhet (objektivitetsprincipen).

För att upprätthålla allmänhetens förtroende för domstolarna och för att säkerställa att objektivitetsprincipen följs har det införts jävsbestämmelser i förvaltningsprocesslagen (1971:291), FPL, och rättegångsbalken (RB).

Av 41 § FPL och 4 kap. 13 § första stycket 4 RB framgår att en domare är jävig att handlägga mål bl.a. om han eller hon är ledamot av den kommunala nämnd som har hand om förvaltningen av den angelägenhet som målet rör (s.k. ställföreträdarjäv).

Kommunen svarar enligt 2 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453), SoL, för socialtjänsten inom sitt område. Enligt 2 kap. 4 § SoL fullgörs kommunens uppgifter inom socialtjänsten av den eller de nämnder som kommunfullmäktige bestämmer. Älvsbyns kommun har en kommunorganisation där det inte finns någon särskilt utpekad socialnämnd. I stället har kommunstyrelsen tilldelats ansvaret för socialtjänstens område. Kommunstyrelsen har i sin tur med stöd av 6 kap. 37 § kommunallagen (2017:725) delegerat till kommunstyrelsens socialutskott att ansvara för myndighetsutövningen inom socialtjänstens verksamhet. Delegaten, dvs. utskottet, företräder kommunstyrelsen, men delegatens beslut är formellt sett kommunstyrelsens. I de fall då kommunstyrelsen själv ska fatta beslut om sådan verksamhet bereder socialutskottet ärendet och lämnar beslutsförslag till kommunstyrelsen. Den kommunala nämnd som ansvarar för förvaltningen inom socialtjänstens område i Älvsbyns kommun, och följaktligen utför de uppgifter som normalt faller på en socialnämnd, är alltså kommunstyrelsen. Detta gäller oaktat att den faktiska myndighetsutövningen till stor del har delegerats till kommunstyrelsens socialutskott.

Nämndemannen BB var ledamot i Kommunstyrelsen i Älvsbyns kommun såväl när beslutet om att ansöka om vård enligt LVU fattades som när förvaltningsrätten avgjorde målet. JO har tidigare uttalat att en ledamot i en socialnämnd redan av det skälet är jävig att som nämndeman handlägga mål där socialnämnden är sökande (JO 2014/15 s. 314). Jag delar den uppfattningen. Det faktum att Älvsbyns kommun har valt att organisera sig så att kommunstyrelsen, och inte en särskilt utpekad socialnämnd, ansvarar för förvaltningen av kommunens socialtjänst medför inte någon skillnad i detta avseende. Ledamöter i kommunstyrelsen i kommuner som är organiserade på detta sätt är därför på grund av jäv enligt 4 kap. 13 § första stycket 4 RB förhindrade att som domare pröva mål där kommunstyrelsen är ansvarig för förvaltningen av den angelägenhet som målet rör. Nämndemannen BB har alltså redan på grund av att han var ledamot i Kommunstyrelsen i Älvsbyns kommun varit jävig att handlägga det mål om vård enligt LVU där kommunstyrelsen var sökande.

Jag vill dessutom ta tillfället i akt att uppehålla mig något vid tillämpningen av bestämmelsen i 4 kap. 13 § första stycket 4 RB när det gäller ersättare till ledamöter i kommunala nämnder. Av ordalydelsen framgår nämligen att det är ledamöter av nämnder som är jäviga att som domare handlägga mål där samma nämnd är part. Frågan är då vad som gäller för ersättare i kommunala nämnder.

Jävsbestämmelsen omfattar ställföreträderskap till såväl fysiska som juridiska personer och innehåller inte några krav på ytterligare omständigheter för att det ska anses vara fråga om en jävssituation. Själva jävsgrunden utgörs följaktligen av kopplingen till rättssubjektet som sådant. Jag anser att även en ersättare i en kommunal nämnd, där det ligger i sakens natur att han eller hon inträder som ledamot i samband med förfall för en ordinarie ledamot, är knuten till rättssubjektet (nämnden) på ett likartat sätt som en ordinarie ledamot. Jag ser därför inte någon anledning att göra åtskillnad mellan ordinarie ledamöter och ersättare vid tillämpningen av den aktuella jävsbestämmelsen. Samma uppfattning har även förts fram inom doktrinen (se Lindell, Civilprocessen – rättegång samt skiljeförfarande och medling [2021, Version 5, JUNO], s. 210).

Enligt min uppfattning omfattas alltså även ersättare i en kommunal nämnd av den aktuella bestämmelsen.

I remissvaret anges att rättens ordförande, CC, var medveten om att nämndemannen BB var ledamot i kommunstyrelsen. Vidare framgår att han tror sig ha informerat CC om att han utsetts till ersättare i kommunstyrelsens socialutskott. Oavsett osäkerheten kring detta tycks uppgifter om BB:s uppdrag inom kommunen ha kommit till rättens kännedom innan målet togs upp till avgörande. Vid dessa förhållanden finner jag inte tillräcklig anledning att rikta någon kritik mot nämndemannen BB för att han inte avstod från att delta i handläggningen av målet.

CC var ordförande i rätten och det var därför hennes uppgift att hantera frågan om huruvida någon av rättens ledamöter var jävlig. Trots att hon visste om att BB var ledamot i kommunstyrelsen tillät hon honom att delta i handläggningen av målet. Hon förtjänar därför kritik.

Vad AA har anfört i övrigt ger inte anledning till någon ytterligare åtgärd eller något uttalande från min sida.

Ärendet föredrogs av rättssakkunniga Klas Johansson. I beredningen deltog även byråchefen Dan Johansson.

Kritik mot en rådman för utformningen av domskäl

(Dnr 8425-2022)

Beslutet i korthet: En rådman har utformat domskälen i tre mål på ett sätt som strider mot bestämmelsen i 1 kap. 9 § regeringsformen om att en domstol ska iakttä saklighet och opartiskhet. Han har bl.a. gjort uttalanden som är helt ovidkommande för prövningen av sakfrågorna i målen. Han har också formulerat sig på ett sådant sätt att hans opartiskhet kan ifrågasättas. ChefsJO ser allvarligt på detta, och rådmannen får kritik.

I ett beslut den 30 juni 2023 anförde *chefsJO Erik Nymansson* följande:

Bakgrund till chefsJO:s initiativ

I en anonym skrift som kom in till JO den 27 september 2022 framfördes klagomål mot rådmannen AA vid Förvaltningsrätten i Malmö. Det påstods bl.a. att han vid upprepade tillfällen hade skrivit olämpliga saker i domar.

Jag tog inledningsvis del av de domar som den anonyma skriften gällde. I mål nr 9964-21, som rörde bistånd enligt socialtjänstlagen (2001:453), inleddes domskälen enligt följande:

Det är onekligen med en viss stigande trötthet man betraktar det skedd. Varför berörd utlandsvistelse inte var möjlig innan uppehållstillstånd beviljades i Sverige är svårförståelig. Någon flyttanmälan avseende vistelsen utomlands verkar därutöver inte ha skett, så bosättningsbaserade förmåner har förmodligen utgått hela tiden. Nåväl detta får väl andra myndigheter nu reda ut. I nu aktuell sak kan konstateras att familjen uppenbarligen har kunnat bekosta utflytt och återflytt och därutöver kunnat försörja sig m.m., under tiden utomlands. Väl åter i Sverige saknas enligt uppgift helt motsvarande initiativkraft. Vad värre är dock att man överhuvudtaget inte ens försökt planera för familjens egenförsörjning för vistelsen här inför återresan.

I mål nr 10380-21, också det ett biståndsmål, innehåller domskälen bl.a. följande:

Det är onekligen med stigande undran man genom åren följt Malmö stads säregna rundhänthet med allmänna medel. När man trodde att viss sans och måtta inställt sig även i denna stad kommer nu aktuellt mål under rättens prövning.

Domskälen i mål nr 306-22, som gällde studiestöd enligt studiestödslagen (1999:1395), avslutas enligt följande:

Som en randanmärkning måste dock sägas att CSN:s text i onödan misspryds av "hittepåordet" hen; i första fallet med syftning på BB (se även näst sista siffran i personnumret), vilket givetvis på korrekt svenska skall uttryckas han och i andra fallet med syftning på låntagaren, vilket givetvis lika korrekt skall uttryckas/skrivas den.

Med anledning av uppgifterna som framkom beslutade jag att inom ramen för ett särskilt ärende inleda en utredning om utformningen av domskälen i de aktuella målen.

Utredning

JO begärde att Förvaltningsrätten i Malmö skulle yttra sig över domskälens utformning i de aktuella målen. Av yttrandet skulle det särskilt framgå hur utformningen förhåller sig till kravet på saklighet och opartiskhet i 1 kap. 9 § regeringsformen (RF).

I sitt remissvar anförde domstolen, genom lagmannen CC, i huvudsak följande. Det går inte att bedöma domskälen på annat sätt än att de strider mot den objektivitetsprincip som följer av 1 kap. 9 § RF. Det brister såväl i förmågan att hålla sig till den sakfråga som domstolen ska avgöra som i att bemöta parterna på ett korrekt sätt. Vidare innehåller domskälen omotiverade spekulationer om huruvida en part har agerat korrekt gentemot andra myndigheter. Den ansvariga domaren, rådmannen AA, har försäkrat att han fortsättningsvis inte kommer att formulera sig på ett sådant sätt att det strider mot objektivitetsprincipen.

AA yttrade sig och anförde att domarna är skrivna på ett sådant sätt att han väl förtjänar kritik. Chefsrådmannen DD yttrade sig också. Hon anförde att hon och AA har haft samtal om utformningen av domen i mål nr 10380-21 och även mer generellt om domskrivning samt hur olika uttrycksätt kan uppfattas. Hon tillade vidare att hur en domare i ett enskilt fall utformar en dom i stor utsträckning omfattas av domarens självständighet.

Rättsliga utgångspunkter

Enligt 1 kap. 9 § RF ska en domstol i sin verksamhet beakta allas likhet inför lagen samt iakttä saklighet och opartiskhet. Bestämmelsen ger uttryck för en allmängiltig offentligrättslig objektivitetsprincip.

Kravet på saklighet och opartiskhet omfattar inte bara hur en sak rent faktiskt har handlagts och vilka verkliga skäl som ligger bakom ett beslut eller annat handlande från en myndighet. Även hur myndighetens agerande uppfattats är av betydelse. Redan risken för att andra kan uppfatta att saklighet och opartiskhet inte iakttas är tillräcklig för att ett handlande ska kunna anses strida mot kraven i bestämmelsen. (Se Bull och Sterzel, Regeringsformen [2019, version 4, JUNO], s. 54 f.)

Det kan nämnas att JO vid flera tillfällen har kritiserat domare med utgångspunkt i bestämmelsen bl.a. för hur domar och beslut har avfattats (se t.ex. JO 2012/13 s. 41, dnr 511-2011, och JO 2017/18 s. 70, dnr 2544-2016).

Bedömning

Jag har begränsat min granskning till utformningen av domskälen i de tre aktuella målen. Jag kommer inte att ta ställning till de sakfrågor som förvaltningsrätten skulle bedöma. Det kan noteras att målen är avgjorda av AA som ensam domare.

Jag vill inledningsvis framhålla att en domare har en betydande frihet att avgöra hur en dom ska utformas. I den grundlagsstadgade skyldigheten att vara saklig och opartisk ingår emellertid att en domare ska uttrycka sig på ett korrekt sätt och hålla sig till de sakfrågor som ska bedömas. Utformningen av domar

och beslut är viktig för parternas förståelse för hur domstolen har resonerat i det enskilda fallet men har också betydelse för allmänhetens förtroende för rättsskipningen i stort. En domare måste därmed vara särskilt noggrann vid formuleringen av domskäl.

Förvaltningsrätten har i remissvaret anfört att domskälen i de nämnda domarna strider mot den objektivitetsprincip som följer av 1 kap. 9 § RF. Jag instämmer i den bedömningen.

Som framgår ovan innehåller de redovisade domskälen uttalanden som är hållna i en raljant ton och som är helt ovidkommande för prövningen av sakfrågorna i målen. AA har också formulerat sig på ett sådant sätt att hans opartiskhet kan ifrågasättas. Han har i en av domarna uttryckt sig nedlåtande mot klagandena genom att bl.a. insinuera att de har agerat på ett oriktigt sätt i förhållande till andra myndigheter. Jag vill understryka att redan risken för att parter och andra kan uppfatta att en domare inte är saklig och opartisk kan vara tillräcklig för att ett handlande ska anses strida mot kraven i 1 kap. 9 § RF.

Jag bedömer sammantaget att AA genom formuleringarna i domskälen har brutit mot bestämmelsen om att en domstol ska iaktta saklighet och opartiskhet. Jag ser allvarligt på detta, och AA förtjänar kritik.

Ärendet föredrogs av rättssakkunniga Elenor Grönnå. I beredningen deltog även byråchefen Dan Johansson.

Kritik mot en lagman för att hon lät sin make läsa delar av ett utkast till en dom

(Dnr 4023-2023)

Beslutet i korthet: ChefsJO kritiserar en lagman för att hon lät sin make läsa reciten i en ännu inte meddelad dom och därigenom bröt mot en sekretessbestämmelse. Vid bedömningen av allvaret i det inträffade beaktar chefsJO att det utifrån innehållet i de röjda delarna av domsutkastet inte går att dra några slutsatser om domslutet eller domstolens bedömningar, att uppgifterna inte spreds till någon annan än maken och att risken för ytterligare spridning framstår som mycket liten.

Anmälan och utredning

Den 11 maj 2023 lämnade AA, lagman vid Förvaltningsrätten i Stockholm, in en anmälan till JO om sin egen hantering av ett mål. Hon anförde i huvudsak följande:

Hon hade nyligen hanterat och dömt i ett av förvaltningsrättens mål. Inför att domen skulle ges och expedieras den 4 april 2023 hade hon ett utskrivet utkast av den med sig hem för genomgång och eventuella justeringar. Under arbetet med domen bad hon sin make att läsa de stycken i utkastet som avsåg bakgrunden i målet, yrkanden och inställning samt beslutsmyndighetens bemötande. Hon visste att domen skulle läsas av många människor och var angelägen om att den formulerades så klart och tydligt som möjligt. Hon är medveten

om sekretessen i 43 kap. 6 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) för icke expedierade domar och beslut men gjorde bedömningen att reciten i detta fall, där uppgifterna cirkulerat i medierna under flera veckors tid, inte omfattades av samma sekretess. De aktuella uppgifterna hade under målets beredning sekretessprövats och lämnats ut flera gånger samt flitigt diskuterats och återgetts i olika versioner i medierna. De uppgifter som hennes make fick ta del av var således väl kända genom medierapportering. Någon tillgång till dokumentet i övrigt eller till datorn och domstolens it-system gavs inte. Hon uppmärksammades därefter på sekretessbestämmelsens närmare lydelse och inser att hon kan ha haft fel i sin bedömning av sekretessens omfattning i den aktuella situationen.

Till anmälan fogades den aktuella domen och en underrättelse från Justitiekanslern (JK). Av underrättelsen, som är daterad den 9 maj 2023 i JK:s dnr 2023/5256, framgår att myndigheten beslutat att inte vidta någon åtgärd med anledning av en anmälan mot AA för brott mot tystnadsplikt utifrån samma omständigheter som anmälan i detta ärende gäller.

JO tog del av dagboksbladet i förvaltningsrättens mål och handlingarna i JK:s ovannämnda ärende.

Därefter bereddes AA tillfälle att lämna avslutande synpunkter.

I ett beslut den 2 oktober 2023 anförde *chefsJO Erik Nymansson* följande:

Rättsliga utgångspunkter

Enligt 43 kap. 6 § första stycket offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), OSL, gäller sekretess hos en domstol i dess rättskipande eller rättsvårdande verksamhet för uppgift om

1. innehållet i en ännu inte meddelad dom eller i ett annat ännu inte meddelat beslut, och
2. vad som har förekommit vid överläggning inom stängda dörrar angående dom eller annat beslut.

Tystnadsplikten omfattar alltså dels innehållet i ännu inte meddelade domar eller beslut som avser domstolens rättskipande eller rättsvårdande verksamhet, dels vad som har förekommit vid domstolens överläggningar inom stängda dörrar i fråga om domar eller beslut.

Det främsta skälet för tystnadsplikten i punkt 1 är att ett domstolsavgörande inte är slutgiltigt innan det har meddelats. Om uppgifter om det avsedda innehållet fick spridas skulle berörda parter kunna förädlas att vidta dispositioner som kan medföra förluster för dem, om domstolen gör någon ändring i sitt beslut. Dessutom kan spridning av sådana uppgifter leda till att försök görs utifrån att påverka domstolens avgörande (se prop. 1979/80:2 Del A s. 311). Sekretessen omfattar inte bara en dom eller ett beslut som har fått sin slutliga utformning utan även utkast som har upprättats till ledning för överläggning till en dom eller ett beslut (se Lenberg m.fl., Offentlighets- och sekretesslagen [14 juni 2023, version 27, JUNO], kommentaren till 43 kap. 6 §).

Tystnadsplikten i punkt 2 i fråga om vad som har förekommit vid en domstols överläggning inom stängda dörrar som rör en dom eller ett annat beslut,

täcker fram till tiden för beslutets meddelande delvis detsamma som tystnadsplikten enligt punkt 1. Den är emellertid obegränsad i tiden och avser mer än bara beslutets innehåll. Dess syfte är också delvis ett annat, nämligen att bidra till en öppen och allsidig diskussion mellan dem som deltar i överläggningen. Om det fanns risk för att varje framförd synpunkt och varje framlagt utkast till skrivning kunde ges allmän spridning skulle säkerligen många av deltagarna i överläggningarna dra sig för att gå in på en närmare diskussion av problemen, och därigenom skulle målen och ärendena få en mindre allsidig belysning. Sekretessen är absolut. (Se a. prop. Del A s. 311 f. och Lenberg m.fl. a.a.)

Ett röjande av en uppgift innebär att uppgiften lämnas ut i strid med en sekretessbestämmelse (jfr 3 kap. 1 § OSL). Det kan ske muntligen eller genom utlämnande av en handling i vilken uppgiften finns, men också exempelvis genom att handlingen med uppgiften förevisas för någon annan (jfr Lenberg m.fl. a.a., kommentaren till 3 kap. 1 §).

När det i OSL talas om röjande ligger däri inte mer än att gärningen ska bestå i att en uppgift eller allmän handling lämnas ut i fall som omfattas av sekretess. Något krav på att ett avslöjande ska ha skett ska där inte läggas in i ordet röja. (Se Bäcklund m.fl., Brottbalken [24 maj 2023, version 22, JUNO], kommentaren till 20 kap. 3 § under rubriken Röja uppgift.)

Bedömning

AA har låtit sin make läsa reciten i en ännu inte meddelad dom. Hon har därmed brutit mot sekretessen enligt 43 kap. 6 § första stycket 1 OSL. Det har som redovisats inte någon betydelse om de röjda delarna enbart innehöll uppgifter som var kända eftersom det inte finns något krav på att ett avslöjande ska ha skett för att bestämmelsen ska vara tillämplig.

Det förhållandet att röjandet endast avsett reciten har dock betydelse vid bedömningen av allvaret i det inträffade. Utifrån innehållet i de röjda delarna av domsutkastet går det inte att dra några slutsatser om domslutet eller de bedömningar som domstolen gör. De intressen som sekretessbestämmelsen avser att skydda har därför inte skadats. Det har inte heller kommit fram någonting som tyder på att uppgifterna spreds till någon annan än maken, och risken för ytterligare spridning av innehållet i den ännu inte meddelade domen framstår som mycket liten. Jag nöjer mig därför med den kritik som ligger i det ovan anförda.

Ärendet föredrogs av områdesansvariga rättssakkunniga Nathalie Stenmark. I beredningen deltog även byråchefen Dan Johansson.

Hälso- och sjukvård

Målsäganden i ett mål om mord har inte fått möjlighet att begära att bli underrättad när gärningsmannen lämnar den rättspsykiatriska kliniken

(Dnr 6102-2021)

Beslutet i korthet: Rättspsykiatriska kliniken vid Skaraborgs sjukhus inom Västra Götalandsregionen har på ett felaktigt sätt tolkat och tillämpat bestämmelsen i 28 § lagen om rättspsykiatrisk vård i fråga om underrättelser till målsäganden. Kliniken har uppfattat bestämmelsen som att det är tillräckligt att kontakta målsäganden först i nära anslutning till t.ex. en utevistelse eller om patienten avviker. Vidare har kliniken, trots att bestämmelsen har gällt i drygt 30 år, saknat skriftliga rutiner för sådana underrättelser. Detta har medfört att målsäganden i ett mål om mord inte har fått möjlighet att begära att bli underrättad när gärningsmannen lämnar kliniken. ChefsJO är mycket kritisk till det inträffade.

I beslutet framhåller chefsJO att det bakomliggande syftet med bestämmelsen är att erbjuda stöd och skydd till brottsoffer samt förhindra ny brottslighet från samma gärningsman. För att uppnå detta syfte är det av största vikt att en målsägande som bör ges möjlighet att begära underrättelser identifieras i ett så tidigt skede som möjligt samt att chefsöverläkaren ser till att målsäganden också ges denna möjlighet så snart det kan ske. Vidare måste chefsöverläkaren se till att målsäganden också får underrättelser i de situationer som bestämmelsen anger.

Anmälan

I en anmälan framförde AA klagomål mot den rättspsykiatriska kliniken vid Skaraborgs sjukhus inom Västra Götalandsregionen (kliniken) och chefsöverläkaren där. AA anförde i huvudsak följande:

Han var målsägande i ett brottmål där gärningsmannen dömdes för mord till rättspsykiatrisk vård med särskild utskrivningsprövning. Varken han eller övriga målsägande blev kontaktade av kliniken på sätt som föreskrivs i lagen för att ges möjlighet att begära att bli underrättade om gärningsmannen t.ex. skulle avvika. När han kontaktade kliniken fick han till svar att den inte ansåg att det var nödvändigt eftersom det ändå inte var aktuellt med permissioner.

Utredning

Anmälan remitterades till styrelsen för Skaraborgs sjukhus (styrelsen) för yttrande. Av remissvaret framgår huvudsakligen följande när det gäller klinikens hantering av underrättelser till målsäganden:

När nu aktuell patient skrevs in vid den rättspsykiatriska kliniken saknades en skriftlig rutin för hanteringen av underrättelser till målsäganden. Med

anledning av AA:s anmälan till JO har kliniken utrett hur frågan om underrättelser har hanterats och kommit fram till att lagen har tolkats och tillämpats på ett felaktigt sätt. Frågan om eventuell underrättelse till målsäganden har behandlats först i samband med att någon form av utevistelse på egen hand har planerats eller om patienten skulle avvika. Kliniken har således varit av uppfattningen att det är tillräckligt att kontakta målsäganden i nära anslutning till t.ex. en utevistelse eller om patienten avviker. Målsäganden bör dock redan vid vårdens inledande tillfrågas om han eller hon önskar få underrättelser. Det har nu tagits fram en skriftlig rutin för underrättelser till målsäganden.

Till styrelsens remissvar bifogades bl.a. den skriftliga rutin för underrättelser till målsäganden som kliniken utformat.

AA kommenterade remissvaret.

I ett beslut den 2 november 2022 anförde *chefsJO Erik Nymansson* följande:

Rättslig reglering m.m.

Av 28 § första stycket lagen (1991:1129) om rättspsykiatrisk vård, LRV, framgår att om en patient ges rättspsykiatrisk vård som är förenad med särskild utskrivningsprövning ska chefsöverläkaren, om det behövs med hänsyn till brottet och övriga omständigheter, ge målsäganden möjlighet att begära att bli under rättad när

- patienten har lämnat sjukvårdsinrättningen utan tillstånd eller inte har återvänt dit sedan tiden för ett tillstånd att vistas utanför inrättningens område har gått ut eller tillståndet har återkallats,
- beslut har fattats om att patienten får vistas utanför sjukvårdsinrättningens område,
- beslut har fattats om att patienten ska genomgå öppen rättspsykiatrisk vård, eller
- beslut har fattats om att vården ska upphöra.

Enligt andra stycket ska den målsägande som önskar en underrättelse ges en sådan vid beslut som anges i bestämmelsen innan patienten lämnar vårdinrättningen och annars så snart som möjligt. Av tredje stycket framgår att en underrättelse till målsäganden ska lämnas även om målsäganden inte har begärt det, om det finns särskilda skäl.

För Kriminalvårdens del finns en liknande bestämmelse om underrättelse till målsäganden i 35 § fängelseförordningen (2010:2010). Vid införandet av 28 § LRV framhölls i propositionen att regeringen under senare år starkt hade betonat vikten av att på olika sätt stärka brottsoffrens ställning, bl.a. genom införandet av lagen (1988:688) om besöksförbud (numera lagen om kontaktförbud). Det ansvariga statsrådet uttalade bl.a. att det enligt hennes uppfattning var angeläget att den som utsatts för t.ex. ett allvarligt våldsbrott inte hamnar i en sämre situation när det gäller samhällets stöd och skydd för att förhindra ny brottslighet av samma gärningsman, om han eller hon överlämnas till psykiatrisk tvångsvård som brottspåföljd i stället för att dömas till fängelse. Hon ansåg därför att det var motiverat med en underrättelseskyldighet till den som är målsägande i förhållande till en patient som genomgår rättspsykiatrisk vård

som är förenad med särskild utskrivningsprövning, i likhet med de allmänna råd som då gällde inom Kriminalvården (prop. 1990/91:58 s. 205).

Regleringen i 28 § första stycket LRV innebär att det är chefsöverläkaren som ska ta kontakt med målsäganden i det aktuella brottmålet för att utröna om han eller hon önskar få uppgift om när patienten av olika skäl lämnar vårdinrättningen. Skyldigheten begränsas av att en sådan kontakt ska vara påkallad med hänsyn till brottet och övriga omständigheter. Av förarbetena framgår att det härmed avses främst de fall där patienten har gjort sig skyldig till ett grovt våldsbrott mot målsäganden och det med hänsyn till målsägandens säkerhet är befogat att han eller hon får information av det aktuella slaget. Även i sådana fall där det inte finns någon beaktansvärd risk för att patienten utsätter målsäganden för något brott kan det av omsorg om målsägandens person ändå vara motiverat att han eller hon får information (a. prop. s. 327).

Bestämmelsens andra stycke innebär att en målsägande som förklarat sig vilja ha underrättelser ska ges information av chefsöverläkaren innan patienten lämnar vårdinrättningen vid beslut som anges i bestämmelsen och annars så snart som möjligt. Det har ansetts befogat att en sådan underrättelse lämnas också i de fall en målsägande tar kontakt med vårdinrättningen, även om chefsöverläkaren inte ansett det vara påkallat att tillfråga målsäganden. Själva rätten för målsäganden att få en underrättelse är därför inte beroende av den prövning som chefsöverläkaren gör innan kontakt tas med målsäganden. (Se Grönwall m.fl., Psykiatrin, tvånget och lagen, En lagkommentar i historisk belysning [11 mars 2022, Version 7A, JUNO, kommentaren till 28 § LRV].)

Som framgår ovan ska en underrättelse, om det finns särskilda skäl, lämnas till målsäganden trots att han eller hon inte uttryckligen har begärt det. Med särskilda skäl avses främst situationer när det finns en överhängande risk för att patienten kommer att utöva våld mot målsäganden eller på annat sätt utsätta målsäganden för betydande fara. Eftersom målsäganden i dessa situationer inte har uttryckt önskemål om att bli underrättad, eller har förklarat sig inte alls vilja ha underrättelser, måste chefsöverläkaren göra en bedömning från fall till fall om en underrättelse ska lämnas. Bestämmelsen blir främst aktuell när en patient har rymt från en vårdinrättning, dock inte när patienten har lämnat vårdinrättningen enligt beslut från chefsöverläkaren eller domstol. (Se Grönwall m.fl., a.a., kommentaren till 28 § LRV.)

Det är chefsöverläkaren vid en vårdinrättning som har ansvar för att fullgöra de skyldigheter som följer av bestämmelsen. Enligt 23 § LRV följer dock att chefsöverläkaren får ge i uppdrag åt någon annan läkare vid vårdinrättningen att fullgöra dessa skyldigheter.

Bedömning

Utredningen visar att kliniken har tolkat 28 § LRV som att skyldigheten att ge målsäganden möjlighet att bli underrättad inträder först i nära anslutning till t.ex. en planerad utvistelse eller om patienten avviker. Av styrelsens remissvar framgår vidare att kliniken har saknat skriftliga rutiner för underrättelser till målsäganden och att en rutin har utarbetats i anslutning till utredningen hos JO.

Som jag redogjort för under rubriken Rättslig reglering m.m. omfattar skyldigheten att underrätta målsäganden inte endast den situationen att en patient lämnar vårdinrättningen efter ett beslut om t.ex. permission eller att vården ska upphöra. Skyldigheten inträder också om patienten avviker utan tillstånd eller t.ex. inte återvänder till vårdinrättningen sedan tiden för ett beviljat tillstånd löpt ut. Inte minst i den situationen när en patient avviker från eller inte återkommer till vårdinrättningen är det naturligtvis nödvändigt att det redan från början står klart om det finns någon målsägande som bör få information om att patienten i fråga vistas utanför vårdinrättningen.

Det bakomliggande syftet med bestämmelsen är att erbjuda stöd och skydd till brottsoffer samt förhindra ny brottslighet från samma gärningsman. För att uppnå detta syfte är det av största vikt att en målsägande som bör ges möjlighet att begära underrättelser identifieras i ett så tidigt skede som möjligt samt att chefsöverläkaren ser till att målsäganden också ges denna möjlighet så snart det kan ske. Vidare måste chefsöverläkaren se till att målsäganden också får underrättelser i de situationer som bestämmelsen anger. Sådana underrättelser ska vid beslut som anges i bestämmelsen lämnas innan patienten lämnar vårdinrättningen och annars så snart som möjligt. Om en patient skulle avvika ska målsäganden således skyndsamt underrättas om det. Samma skyndsamhet att lämna underrättelser gäller naturligtvis också i den situationen när målsäganden i och för sig inte har begärt att bli underrättad men där det bedöms finnas särskilda skäl för att en sådan underrättelse ändå lämnas.

Det är självklart inte acceptabelt att den aktuella kliniken har tolkat och tillämpat 28 § LRV på ett felaktigt sätt eller att kliniken helt har saknat skriftliga rutiner för målsägandeunderrättelser. Att det förhållit sig på det sättet är dessutom anmärkningsvärt mot bakgrund av att bestämmelsen har gällt i drygt 30 år. Som framgår av styrelsens remissvar har dessa brister i det enskilda fallet medfört att målsäganden i ett mål om mord inte har fått möjlighet att begära underrättelser. Jag är mycket kritisk till det inträffade.

Av utredningen i ärendet framgår att kliniken nu har utformat en skriftlig rutin som syftar till att uppfylla de skyldigheter som följer av bestämmelsen. Jag vill för egen del framhålla följande när det gäller den utarbetade rutinen:

Av rutinen framgår att tidpunkten för när målsäganden ska tillfrågas om huruvida han eller hon önskar få underrättelser har knutits till tidpunkten för när en dom om rättspsykiatrisk vård med särskild utskrivningsprövning har fått laga kraft. Jag instämmer i att detta framstår som en lämplig tidpunkt och vill framhålla vikten av att chefsöverläkaren så snart som möjligt när domen har fått laga kraft ger målsäganden möjlighet att begära underrättelser.

Information om vem som är målsägande i ett brottmål kan, som kliniken angett i rutinen, framgå på olika ställen i en dom. Om en målsägande har varit part i brottmålet, vanligtvis på grund av att han eller hon har fört en skadeståndstalan mot den tilltalade, framgår uppgift om målsäganden av domens första sidor, under rubriken Parter. Jag vill med anledning av vad som angetts i klinikens rutin påpeka att en målsägande kan vara part i målet även när åklagaren har väckt åtal. Om en målsägande inte har varit part i målet framgår uppgift om vem som är målsägande antingen under rubriken Yrkanden i domen eller av åklagarens stämningsansökan.

Av rutinen framgår att sekreterare vid kliniken ska kontakta målsäganden via en förtryckt blankett för att höra om, och i så fall i vilka situationer, målsäganden önskar bli underrättad. Av blanketten framgår att kliniken kommer att räkna med att målsäganden inte önskar bli underrättad om han eller hon inte hör av sig. Jag ställer mig tveksam till att i allmänhet tolka ett uteblivet svar på det sättet. Enligt min mening bör dels målsäganden få en tidsfrist för när han eller hon senast ska ha hört av sig till kliniken om han eller hon önskar att bli underrättad, dels bör kliniken vid uteblivet svar kontrollera att blanketten verkligen har skickats till rätt adress. Om blanketten har skickats till rätt adress men det inte har kommit något svar bör kliniken dessutom skicka en påminnelse. Om målsäganden trots detta inte svarar kan inte annat sägas än att kliniken har fullgjort sina skyldigheter.

Det framgår inte av den rutin som kliniken har utformat när en målsägande som har begärt det ska underrättas. Som jag redogjort för ska detta ske innan patienten lämnar vårdinrättningen eller annars så snart det kan ske. Detta bör enligt min uppfattning också framgå tydligt av rutinen. Det bör också tydliggöras i rutinen att det – om det finns särskilda skäl – kan finnas en skyldighet att underrätta även en målsägande som inte uttryckligen har begärt det eller som uttryckligen har avböjt underrättelser.

Jag vill även nämna att det enligt 2 § 22 förordningen (1991:1472) om psykiatrisk tvångsvård och rättspsykiatrisk vård följer en skyldighet för chefsöverläkaren att se till att journalen för en patient som vårdas enligt LRV innehåller uppgift om att målsäganden önskar få sådan underrättelse som sägs i 28 § LRV. Enligt förordningen ska journalen även innehålla uppgift om när en underrättelse har lämnats.

Slutligen kan jag konstatera att det framgår av styrelsens remissvar att kliniken i oktober 2021 kontaktade samtliga målsägande i det nu aktuella fallet samt att den har påbörjat ett arbete med att se över om det finns ytterligare fall där målsägande bör ges möjlighet att begära underrättelser. Jag ställer mig positiv till det arbete som kliniken påbörjat i detta avseende och även till det faktum att kliniken nu har utformat skriftliga rutiner för hanteringen av målsägandeunderrättelser. Som framgår av min bedömning finns det dock anledning för kliniken att arbeta vidare med innehållet i rutinen.

Ärendet föredrogs av rättssakkunniga Sanna Ekman. I beredningen deltog även byråchefen Dan Johansson.

Kritik mot barn- och ungdomspsykiatri inom en region för regelmässiga urinprovskontroller i samband med utfärdande av läkarintyg för körkortstillstånd

(Dnr 7438-2021)

Beslutet i korthet: En person med diagnosen add ansökte om körkortstillstånd och begärde att få ett läkarintyg om detta vid barn- och ungdomspsykiatri (bup) inom Region Uppsala. Personen uppmanades då att genomgå ett övervakat urinprov. Genom JO:s utredning kom det fram att bup ska ha tillämpat en rutin som inneburit ett regelmässigt krav på att lämna urinprov för ett intygsutfärdande i fråga om körkortstillstånd för den aktuella patientgruppen.

JO har i ett tidigare beslut behandlat frågan om vissa regioners rutiner som inneburit att det var obligatoriskt för samtliga patienter med diagnosen adhd att under övervakning lämna urinprov för att få behandling med centralstimulerande läkemedel (JO 2020/21 s. 115). I det beslutet anförde JO bl.a. att det inte är berättigat att uppställa ett generellt krav på regelbunden urinprovtagning som förutsättning för den aktuella behandlingen och uttalade därför kritik mot regionerna för att de hade upprättat och tillämpat riktlinjer som ställde sådana krav.

ChefsJO konstaterar i beslutet att det i det nu aktuella fallet förvisso inte rör sig om huruvida en patient skulle få behandling med ett visst läkemedel. Samma bedömningssätt kan dock enligt hans mening anläggas på situationen eftersom det även här verkar ha rört sig om rutinmässiga, obligatoriska urinprovtagningar som förutsättning för att en läkare skulle vidta en viss typ av åtgärd. ChefsJO utesluter däremot inte att det, beroende av omständigheterna, kan finnas skäl för en läkare att ange provtagning som en nödvändig förutsättning för att kunna utfärda en viss typ av intyg, men en individuell bedömning måste göras även i dessa fall. Patienten i fråga bör även få information om vilka handlingsalternativ som står till buds.

ChefsJO är sammanfattningsvis kritisk till det generella förfarande som har tillämpats inom regionen på området.

Anmälan

I en anmälan framförde AA klagomål mot barn- och ungdomspsykiatri (bup) inom Region Uppsala. Han förde i huvudsak fram följande:

En närstående till honom, BB, med diagnosen add har ansökt om körkortstillstånd. Eftersom ett läkarintyg krävdes begärde BB att få ett sådant av bup. BB fick därefter ett brev med tid för läkarbesök. I brevet uppmanades BB att genomgå ett övervakat urinprov vid mottagningen innan läkarbesöket. Det angavs att sådana prov alltid görs innan körkortsintyg utfärdas. Vid kontakt med bup uppgav mottagningen att urinprov är en rutinmässig åtgärd. Transportstyrelsen har dock upplyst AA om att myndigheten inte ställer krav på rutinmässiga drogtester för körkortstillstånd och poängterade att det ska göras individuella bedömningar i frågan.

Han och BB träffade en läkare vid bup. Läkaren uppgav att ett övervakat urinprov (drogtest) skulle genomföras innan läkarintyget till Transportstyrelsen kunde utfärdas och att detta var rutin. Enligt läkaren hade personal på mottagningen diskuterat JO:s beslut JO 2020/21 s. 115 och beslutat sig för att inte följa JO:s rekommendation på området utan i stället fortsätta med rutinmässiga drogtestkontroller. Läkaren hänvisade till Transportstyrelsens formulär där läkaren ska intyga att patienten inte använder sig av droger.

AA bifogade den aktuella kallelsen från bup, som bl.a. hade följande lydelse:

Eftersom det är längesedan som BB träffade läkare, bokar vi om sjuksköterskebesöket den 27/9 till ett läkarbesök här på mottagningen den 22/9. Innan dess behöver BB lämna ett urinprov vilket kan göras på drop-in, måndagar kl 8.00–10.00. Detta görs alltid innan körkortstillstånd utfärdas.

Utredning

Anmälan remitterades till Region Uppsala för yttrande. I sitt remissvar redogjorde regionstyrelsen för viss rättslig reglering i regeringsformen och på hälso- och sjukvårdsområdet samt för vad JO tidigare uttalat i beslutet JO 2020/21 s. 115. Häruöver anförde regionstyrelsen bl.a. följande:

När en person med adhd, autismspektrumtillstånd och likartade tillstånd samt psykisk utvecklingsstörning ansöker om körkortstillstånd krävs ett läkarintyg för vilket Transportstyrelsens blankett Läkarintyg avseende adhd, autismspektrumtillstånd och likartade tillstånd samt psykisk utvecklingsstörning ska användas. Läkaren ska bland annat bedöma störningar av impulskontroll, koncentrationsförmåga, uppmärksamhet och omdöme samt tvångsmässig fixering. Bedömningen ska göras mot bakgrund av funktionsnedsättningens konsekvenser för det dagliga livet, förekomst av beroende, missbruk eller överkonsumtion av alkohol, narkotika eller annan substans som påverkar förmågan att köra motordrivet fordon, förmågan att följa regler och förstå andras beteende i trafiken samt kriminalitet.

Av Transportstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om medicinska krav för innehav av körkort med mera TSFS 2010:125 12 kap. 1–2 §§ framgår att en person anses vara beroende om diagnosen beroende har ställts utifrån vedertagen medicinsk praxis eller om det utifrån tillgänglig information kan bedömas att kriterierna för sådan diagnos är uppfyllda.

Sammantaget konstaterar Region Uppsala att rutinerna när det gäller utfärdande av körkortstillstånd inte kan vara så generella som de är i dag och Region Uppsala kommer att se över och ändra rutinerna för att överensstämma med gällande lagar, föreskrifter samt utgå från evidens och bästa tillgängliga kunskap.

AA kommenterade remissvaret.

I ett beslut den 14 november 2022 anförde *chefsJO Erik Nymansson* följande:

Rättslig reglering

Regeringsformen

Enligt 2 kap. 6 § regeringsformen (RF) är var och en gentemot det allmänna skyddad mot påtvingat kroppsligt ingrepp. Detta skydd får enligt 20 § samma kapitel, under vissa förutsättningar, begränsas genom lag.

Utfärdande av intyg

Intygsskrivande av hälso- och sjukvårdspersonal regleras främst i 6 kap. 10 § patientsäkerhetslagen (2010:659), PSL, och i Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd (HSLF-FS 2018:54) om att utfärda intyg i hälso- och sjukvården, de s.k. intygsföreskrifterna.

Av 6 kap. 10 § PSL framgår att den som i sin yrkesverksamhet inom hälso- och sjukvården utfärdar ett intyg om någons hälsotillstånd eller vård ska utforma det med noggrannhet och omsorg.

Enligt 1 kap. 2 § intygsföreskrifterna ska de tillämpas i verksamheter som omfattas av bl.a. hälso- och sjukvårdslagen (2017:30) när hälso- och sjukvårdspersonal utfärdar

1. intyg som grundar sig på bedömningen av en persons
 - a) hälsotillstånd, eller
 - b) behov, förmåga eller något annat förhållande orsakat av hälsotillståndet, och
2. intyg om en patients vård.

Med intyg ska även förstås utlåtanden och andra liknande handlingar, oavsett hur de benämns.

Intygsföreskrifternas 5 kap. reglerar underlag för intyg. I 1 § anges att intygsutfärdaren ska vara saklig och opartisk vid insamlingen av det material som ska ligga till grund för ett intyg. Av 2 och 3 §§ framgår att ett intyg som huvudregel ska utfärdas efter en undersökning av intygspersonen och att intygsutfärdaren, med hänsyn tagen till ett intygs ändamål, ska överväga om det enligt någon författning eller av medicinska skäl krävs en undersökning av personen i fråga.

Enligt 6 kap. 2 § ska intygsutfärdaren vid den bedömning som görs i samband med utfärdandet av ett intyg endast uttala sig om sådana förhållanden som han eller hon har tillräcklig kännedom om. Intygsutfärdaren ska beakta att ett intyg kan få betydelse i rättsliga sammanhang.

Körkortsregleringen

Av 3 kap. 2 § första och tredje stycket körkortslagen (1998:488) framgår bl.a. att körkortstillstånd får meddelas endast för den som med hänsyn till sina personliga och medicinska förhållanden kan anses lämplig som förare av ett körkortspliktigt fordon. Lämplighet med hänsyn till de medicinska förhållandena förutsätter att sökanden har tillfredsställande syn för att köra fordon av det slag ansökningsavser och att sökanden i övrigt uppfyller de medicinska krav som är nödvändiga med hänsyn till trafiksäkerheten.

I 3 § föreskrivs att den som söker eller har körkortstillstånd eller körkort är skyldig att genomgå läkarundersökning, blodprovstagning eller annan liknande undersökning som behövs för den prövning som avses i 2 § andra och tredje styckena eller annars i den lagen.

Av 7 kap. 2 § framgår bl.a. att Transportstyrelsen prövar frågor om körkortstillstånd. Myndigheten prövar också frågor om medicinska undersökningar enligt 3 kap. 3 §.

Närmare bestämmelser på området finns i Transportstyrelsens föreskrifter och allmänna råd (TSFS 2010:125) om medicinska krav för innehav av körkort m.m. Föreskrifternas 12 kap. reglerar bruk av substans som påverkar förmågan att köra motordrivet fordon. I 15 kap. behandlas adhd, autismspektrumtillstånd och likartade tillstånd samt psykisk utvecklingsstörning. Där föreskrivs bl.a. att vid vissa angivna diagnoser ska symptomen prövas från trafiksäkerhetssynpunkt. Om dessa bedöms innebära en trafiksäkerhetsrisk föreligger hinder för innehav (3 §). Vid bedömningen ska störningar av impuls kontroll, koncentrationsförmåga, uppmärksamhet och omdöme samt tvångsmässig fixering beaktas (4 §). Bedömningen ska göras mot bakgrund av bl.a. funktionsnedsättningens konsekvenser för det dagliga livet samt förekomst av beroende, missbruk eller överkonsumtion av alkohol, narkotika eller annan substans som påverkar förmågan att köra motordrivet fordon (5 §). Vid läkemedelsbehandling för tillstånd som avses i kapitlet ska behandlingseffekt och behandlingsfölsamhet särskilt beaktas (6 §).

Bedömning

Genom 2 kap. 6 § RF tillförsäkras var och en skydd mot påtvingade kroppsliga ingrepp. JO har i tidigare beslut kommit till slutsatsen att urinprov är ett sådant kroppsligt ingrepp som omfattas av grundlagsskyddet (se bl.a. JO 2010/11 s. 509). Om en urinprovtagning är att betrakta som påtvingad krävs alltså stöd i lag för att åtgärden ska vara tillåten.

Grundlagens skydd mot påtvingade kroppsliga ingrepp bör även tolkas så att det skyddar också mot att en befattningshavare – utan att använda våld eller vara beredd att använda tvång i egentlig bemärkelse – uppträder på ett sätt som får till följd att någon med fog uppfattar sig vara tvungen att underkasta sig provtagning. I vissa fall kan det alltså vara fråga om ett påtvingat ingrepp trots att den enskilde har sagt ja till att åtgärden genomförs men ingreppet ändå inte är helt frivilligt. Den enskilde kan exempelvis samtycka till ett ingrepp för att det finns ett underliggande hot eller en hotfullhet hos den myndighet som vidtar åtgärden. Dessa situationer bör bedömas som att ett giltigt samtycke inte getts, för att inte grundlagsskyddet ska kunna kringgås i praktiken. I tveksamma situationer får hänsyn tas till den konkreta situationen, den information som den enskilde fått om sina handlingsalternativ och hans eller hennes förmåga att fatta ett informerat beslut i frågan. Det gäller således att undvika att enskilda av olika skäl ”frivilligt” avstår från grundlagsskyddade rättigheter samtidigt som inte varje sådant samtycke måste vara ogiltigt. (Se Bull och Sterzel, Regeringsformen – en kommentar [2019, version 4, JUNO], s. 72.)

För att det ska vara fråga om verklig frivillighet krävs alltså att den enskilde, på ett för honom eller henne begripligt sätt, har fått så mycket information om den planerade åtgärden att det är tydligt för honom eller henne vilka handlingsalternativ som står till buds och mot denna bakgrund kan fatta ett välgrundat beslut utan att utsättas för några obehöriga påtryckningar.

JO har i ett tidigare beslut behandlat frågan om vissa regioners rutiner som inneburit att det var obligatoriskt för samtliga patienter med diagnosen adhd att under övervakning lämna urinprov för att få behandling med central-

stimulerande läkemedel (JO 2020/21 s. 115). I beslutet anfördes bl.a. att det inte är berättigat att uppställa ett generellt krav på regelbunden urinprovtagning som förutsättning för den aktuella behandlingen och JO uttalade därför kritik mot regionerna för att de hade upprättat och tillämpat riktlinjer som ställde sådana krav. JO framhöll vikten av tillfredsställande information för att patienterna ska ha möjlighet att fatta välgrundade beslut och frivilligheten i vården ska kunna garanteras. Obehöriga påtryckningar får inte förekomma, men provtagning kan efter en individuell bedömning vara en nödvändig förutsättning för att en viss behandling ska vara förenlig med grundläggande patientsäkerhetskrav.

Som framgår av redogörelsen för den rättsliga regleringen kan Transportstyrelsen uppmana den som ansöker om körkortstillstånd att genomgå blodprovstagning eller liknande undersökning. Det har inte från regionens sida förts fram att BB skulle genomgå en urinprovtagning efter någon sådan uppmaning. Som jag uppfattar regionens remissvar har i stället bup tillämpat en rutin som inneburit ett regelmässigt krav på att lämna urinprov för ett intygsutfärdande i fråga om körkortstillstånd för den aktuella patientgruppen. Innehållet i den kallelse som BB tog emot illustrerar detta.

Regionen har inte redogjort för någon omständighet som skulle ha medfört att ett generellt krav på urinprov som förutsättning för utfärdandet av denna typ av intyg skulle anses vara berättigat. Det har inte heller förts fram att någon särskild information om åtgärdens frivillighet har lämnats till patienterna i samband med urinproven.

Som nyss nämnts har JO tidigare uttalat kritik mot ett liknande förfarande. I det nu aktuella fallet rör det sig förvisso inte om huruvida en patient skulle få behandling med ett visst läkemedel. Samma bedömningssätt kan dock enligt min mening anläggas på denna situation eftersom det även här verkar ha rört sig om rutinmässiga, obligatoriska urinprovtagningar som förutsättning för att en läkare skulle vidta en viss typ av åtgärd. Jag utesluter däremot inte att det, beroende av omständigheterna, kan finnas skäl för en läkare att ange provtagning som en nödvändig förutsättning för att kunna utfärda en viss typ av intyg, men en individuell bedömning måste göras även i dessa fall. Patienten i fråga bör även få information om vilka handlingsalternativ som står till buds.

Jag är sammanfattningsvis kritisk till det generella förfarande som har tillämpats inom regionen på området. Jag noterar dock regionens uppgifter om att den aktuella rutinen nu ses över.

Vad som i övrigt har kommit fram ger inte anledning till några uttalanden från min sida.

Ärendet föredrogs av områdesansvariga rättsakkunniga Carl-Johan Malmqvist. I beredningen deltog även byråchefen Dan Johansson.

Kritik mot en rättspsykiatrisk klinik för att patienter inte har möjlighet att tala ostört i telefon

(Dnr 7702-2021)

Beslutet i korthet: Vid Rättspsykiatriska regionkliniken i Sundsvall har patienter på en avdelning tillgång till en fast telefon, som är placerad så att personalen kan ha uppsikt över att patienter som har inskränkningar i sin rätt att använda elektroniska kommunikationstjänster inte ska nyttja den. Telefonens placering medför en risk för att andra patienter eller personal kan höra vad den som pratar i telefonen säger. Patienterna har också möjlighet att använda en telefon i ett konferensrum. Vid sådana samtal är någon ur avdelningspersonalen närvarande av säkerhetsskäl.

ChefsJO har inte någon invändning mot placeringen av den fasta telefonen, så länge de patienter som får använda telefon även har möjlighet att ringa ostört. Någon sådan möjlighet finns emellertid inte. Även om syftet med personalnärvaron i konferensrummet inte är att lyssna på patienternas telefonsamtal blir detta enligt chefsJO en konsekvens av närvaron. Han konstaterar att det inte finns något lagstöd för en sådan åtgärd och kritiserar kliniken för rutinerna. ChefsJO förutsätter att kliniken har vidtagit åtgärder för att komma till rätta med bristerna och att det har lett till att de patienter som har rätt att tala ostört i telefon också kan göra det.

Anmälan

I en anmälan som kom in till JO den 2 oktober 2021 framförde AA klagomål mot Rättspsykiatriska regionkliniken i Sundsvall. Han anförde i huvudsak följande:

Telefonen som patienterna på avdelning 99 får använda finns mitt ute på avdelningen bakom en smal vägg, i närheten av ett personalrum. Det är nästan omöjligt att använda telefonen utan att personal eller andra patienter kan höra vad den som pratar i telefonen säger. En patient kan alltså inte ha ett förtroligt samtal med sin advokat eller med myndigheter.

Utredning

Muntliga uppgifter inhämtades från avdelningschefen för avdelning 99. Hon bekräftade att telefonen finns på en plats där även andra patienter kan uppehålla sig. Vidare förklarade hon att patienter som vill ringa telefonsamtal utan att andra patienter kan höra har möjlighet att ringa från ett enskilt rum i närvaro av personal.

Regionstyrelsen i Region Västernorrland uppmanades att yttra sig över klagomålen. Regionstyrelsen skulle också yttra sig över om patienterna har möjlighet att ringa enskilt, utan närvaro av personal.

I sitt remissvar anförde regionstyrelsen i huvudsak följande:

AA ges rättspsykiatrisk vård med beslut om särskild utskrivningsprövning och vårdas på avdelning 99 på Rättspsykiatriska regionkliniken i Sundsvall, som har förhöjd säkerhetsklassificering.

Patienterna på den avdelningen har under dagtid fri tillgång till en fast telefon som är placerad i korridoren bakom en halvvägg. Telefonens placering syftar till att ge personalen möjlighet att ha uppsikt över att patienter som har inskränkningar i sin rätt att använda elektroniska kommunikationsmedel inte ska nyttja telefonen.

Om en patient vill ringa ett samtal utan att stå i korridoren finns möjlighet att nyttja personaltelefonen i ett konferensrum på avdelningen. På grund av att det finns föremål i det rummet som kan utgöra en säkerhetsrisk ska någon ur avdelningens personal sitta med i rummet under samtalet. Att personal sitter med av säkerhetsskäl måste ses som en proportionerlig avvägning som gjorts utifrån de förutsättningar som råder på vårdinrättningen. Enligt regionstyrelsens uppfattning har kliniken agerat i enlighet med gällande lagstiftning.

Chefsöverläkaren vid den aktuella kliniken anförde bl.a. att det är av vikt att patienterna ges möjligheter att stå i kontakt med omvärlden på ett sätt som gör att de inte känner sig avlyssnade och att kliniken kommer att göra en översyn av såväl tekniska möjligheter som lokalernas utformning för att öka patienternas möjligheter att ringa ostört.

AA fick tillfälle att kommentera remissvaret.

I ett beslut den 20 januari 2023 anförde *chefsJO Erik Nymansson* följande:

Rättsliga utgångspunkter

Av 8 a § första stycket lagen (1991:1129) om rättspsykiatrisk tvångsvård, LRV, framgår att patienter som är föremål för rättspsykiatrisk vård med beslut om särskild utskrivningsprövning, och som vårdas på en sjukvårdsinrättning eller avdelning för vilken en förhöjd säkerhetsklassificering gäller, endast får använda sådan teknisk utrustning för elektroniska kommunikationstjänster som tillhandahålls av vårdgivaren. Vidare framgår att vårdgivaren ska tillhandahålla sådan utrustning för att säkerställa patientens rätt att stå i förbindelse med annan person.

Chefsöverläkaren får besluta att inskränka en patients rätt att använda elektroniska kommunikationstjänster, om det är nödvändigt med hänsyn till vården eller rehabiliteringen av patienten eller för att undvika att någon annan lider skada. Den tekniska utrustning som möjliggör användningen får omhändertas under den tid beslutet gäller. Omhändertagen utrustning ska återlämnas till patienten senast när beslutet om inskränkning upphör att gälla (se 8 § första stycket LRV och 20 b § lagen (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård, LPT).

Vilken teknisk utrustning för elektroniska kommunikationstjänster som ska tillhandahållas regleras inte, utan det är upp till varje vårdgivare att organisera verksamheten efter olika behov och förutsättningar så att regelverket följs (se prop. 2013/14:119 s. 22). Det har inte ansetts möjligt eller lämpligt att ange det antal telefoner och datorer eller annan utrustning som ska finnas tillgängliga för patienterna på en sjukvårdsinrättning eller avdelning. Vårdgivarens skyldighet får dock inte tolkas så snävt att det medför en faktisk inskränkning av patienternas möjligheter att kunna kommunicera med annan person. Avsikten är att patienterna ska kunna kommunicera utan begränsning med den

utrustning vårdgivaren tillhandahåller, såvida inte ett individuellt beslut i enlighet med 8 § LRV och 20 b § LPT har fattats. Patienterna har en i princip oinskränkt rätt att använda den utrustning som tillhandahålls av vårdgivaren (se a. prop. s. 28).

Av förarbetena till LRV och LPT framgår att telefonavlyssning inte är tillåtet. I samband med införandet av 8 a § LRV anfördes följande (se a. prop. s. 20 och 29):

Det framgår vidare av förarbetena att bestämmelsen inte ger chefsöverläkaren eller annan personal rätt att avlyssna telefonsamtal eller på annat sätt ta del av innehåll i samband med att patienten använder elektronisk kommunikation. Om det däremot genom t.ex. anmälningar eller på annat sätt framkommer att en patient missbrukar sin rätt till elektronisk kommunikation finns förutsättningar att inskränka hans eller hennes rätt till sådan kommunikation.

— — —

Liksom i fråga om individuella beslut om inskränkningar enligt 20 a § LPT [*numera 20 b § LPT, JO:s anm.*] ges chefsöverläkaren eller annan personal inte rätt att avlyssna telefonsamtal eller på annat sätt ta del av innehåll i samband med att patienten använder elektronisk kommunikation, t.ex. en dator. Både vid generella inskränkningar enligt förslaget och vid individuella beslut om inskränkningar i enlighet med 20 a § LPT är det dessutom av yttersta vikt att patienten ges möjlighet att komma i kontakt med t.ex. sitt offentliga biträde eller annan myndighetsperson, t.ex. polis eller tillsynsmyndighet, utan att någon hälso- och sjukvårdspersonal hör eller ser vad som sägs eller skrivs.

Slutligen kan nämnas att all hälso- och sjukvård, inklusive den rättspsykiatriska vården, ska bedrivas så att kraven på en god vård uppfylls (5 kap. 1 § hälso- och sjukvårdslagen [2017:30]). Det innebär bl.a. att vården ska vara av god kvalitet och att den ska vara säker, trygg och bygga på respekt för patientens självbestämmande och integritet.

Bedömning

Av utredningen framgår att patienter som vårdas på avdelning 99 under dagtid har fri tillgång till en fast telefon på avdelningen. Enligt AA är det nästan omöjligt att använda den utan att andra patienter eller personal kan höra vad den som pratar i telefonen säger. Eftersom vårdgivaren inte har tillbakavisat uppgifterna utgår jag från att patienterna inte kan använda telefonen utan att det finns en sådan risk. Patienterna har också möjlighet att använda en personaltelefon i ett konferensrum. Vid sådana samtal är någon ur avdelningspersonalen närvarande eftersom det finns föremål i rummet som kan utgöra en säkerhetsrisk.

Jag har förståelse för syftet med placeringen av den fasta telefonen på avdelningen och har inte någon invändning mot den, så länge de patienter som får använda telefon även har möjlighet att ringa ostört. Ett sådant behov kan finnas t.ex. om en patient behöver samtala med en advokat eller med en företrädare för en annan myndighet. Jag har förstått att patienterna på avdelning 99 inte har någon sådan möjlighet.

Även om syftet med personalnärvaron i konferensrummet inte är att lyssna på patienternas telefonsamtal blir detta en konsekvens av närvaron. Som jag

har redogjort för under rubriken Rättsliga utgångspunkter finns det inte något lagstöd som ger personalen rätt att avlyssna telefonsamtal eller på annat sätt ta del av innehåll i samband med att patienten använder elektronisk kommunikation. Mot den bakgrunden bedömer jag att kliniken rutiner inte är förenliga med lagstiftningen. För detta förtjänar kliniken kritik. Jag förutsätter att kliniken nu har vidtagit åtgärder för att komma till rätta med bristerna och att detta har lett till att de patienter som har rätt att tala ostört i telefon också kan göra det.

Ärendet föredrogs av områdesansvariga rättssakkunniga Nathalie Stenmark. I beredningen deltog även byråchefen Dan Johansson.

Uttalanden om Inspektionen för vård och omsorgs handläggningstider generellt i ärenden om journalförstöring

(Dnr 486-2022)

Beslutet i korthet: En anmälare framförde klagomål mot Inspektionen för vård och omsorg, IVO, om långsam handläggning av ett ärende om journalförstöring. Handläggningstiden i hennes ärende uppgick till mer än ett och ett halvt år, och hon fick inte någon underrättelse från myndigheten om att avgörandet skulle bli väsentligt försenat. ChefsJO kritiserar IVO för dessa brister.

Av beslutet framgår att merparten av IVO:s ärenden om journalförstöring har liknande handläggningstider och att myndigheten inte har underrättat de enskilda parterna om att avgörandena väsentligt försenats. Enligt chefsJO är det inte godtagbart att enskilda drabbas av myndighetens långa handläggningstider. Av remissvaret framgår att IVO har begärt ytterligare medel för kommande år. ChefsJO uppmanar IVO att även överväga vilka andra åtgärder som kan behövas för att komma till rätta med de långa handläggningstiderna. Det är enligt honom mycket angeläget att myndigheten gör sitt yttersta för att så snabbt som möjligt korta ned dessa. ChefsJO har för avsikt att följa frågan.

Anmälan

I en anmälan som kom in till JO den 15 januari 2022 framförde AA klagomål mot Inspektionen för vård och omsorg, IVO, om långsam handläggning av ett ärende om journalförstöring. Enligt anmälan uppgick handläggningstiden till 16 månader.

Utredning

JO tog del av ärendeöversikten (motsvarande dagboksblad/diariekort) i det aktuella ärendet. Av den framgår det att ansökan om journalförstöring kom in till IVO i september 2020. Myndigheten hade i slutet av januari 2022 inte vidtagit någon egentlig åtgärd i ärendet.

Den 15 februari 2022 tog en föredragande hos JO in muntliga uppgifter från en handläggare hos IVO som berättade att få handläggare vid myndigheten arbetar med ärenden om journalförstöring, vilket resulterar i långa handläggningstider. Vidare uppgav handläggaren att det vid den tidpunkten fanns 68 öppna ärenden om journalförstöring som kommit in till myndigheten mellan juli och september 2020 och att anmälares ärende var ett av dessa. Målsättningen var att de 68 ärendena skulle vara avgjorda före den sista mars 2022.

IVO uppmanades att yttra sig över anmälan. I sitt remissvar anförde myndigheten, genom tf. chefsjuristen, i huvudsak följande:

Redogörelse för handläggningen

Aktuellt ärende

Anmälares till JO, den enskilde, inkom den 2 september 2020 till IVO med en ansökan om journalförstöring (IVO:s ärende med dnr 3.8.1-41774/2020). Bekräftelsebrev skickades den 8 september 2020. Den enskilde gav in en komplettering som var IVO tillhanda den 22 september 2020. IVO skickade en begäran om patientjournal till aktuell region den 18 februari 2022, med svarstid senast den 7 mars 2022. Då någon patientjournal inte hade inkommit skickades en påminnelse till vårdgivaren den 10 mars 2022. Samma dag inkom dock patientjournalen tillsammans med ett yttrande. Yttrandet kommunicerades med den enskilde den 15 mars 2022. Den enskilde fick tillfälle att senast den 24 mars 2022 yttra sig över vårdgivarens yttrande. Något yttrande inkom inte. IVO fattade beslut i ärendet den 31 mars 2022. Efter att beslutet fattats nåddes handläggaren av ett meddelande från den enskilde om att hen ville yttra sig i ärendet. IVO:s beslut skickades till den enskilde per post den 31 mars 2022. IVO tillämpade förklarad delgivning och ett kontrollmeddelande skickades den 1 april 2022. I kontrollmeddelandet informerades den enskilde om att dennes meddelande, om att hen velat yttra sig, kommit handläggaren till del först efter att beslutet fattats och diarieförts.

Ärendet har hanterats i turordning enligt gängse rutin. När handläggningen i ärendet påbörjades inträffade inte något onormalt eller avvikande. Ärendet har därefter följt normal handläggning och är nu avslutat hos IVO.

IVO:s handläggning av journalförstörelseärenden

IVO:s handläggningstider av journalförstörelseärenden är långa. I balansen är de äldsta ärendena inkomna under tredje kvartalet 2020. Under första tertialen 2022 handlägs i huvudsak ärenden som inkommit i juli, augusti och september 2020.

Några underrättelser om väsentlig försening har inte skickats ut till de enskilda parterna mot bakgrund av motiveringen att om en mängd underrättelser om försening skulle sändas ut skulle handläggningstiderna öka ytterligare. Myndigheten har i stället prioriterat att avgöra ärenden.

Relevant lagstiftning

Journalförstöring regleras i 8 kap. 4 § patientdatalagen (2008:355), PDL. Det framgår att IVO, på ansökan av patienten eller någon annan som omnämns i en patientjournal, får besluta att journalen helt eller delvis ska förstöras. Förutsättningarna för detta är att

1. godtagbara skäl anförts för ansökan,
2. patientjournalen eller den del av den som ansökan avser uppenbarligen inte behövs för patientens vård, och

3. det från allmän synpunkt uppenbarligen inte finns skäl att bevara journalen.

Innan ansökan slutligt prövas får den som ansvarar för en journalhandling som omfattas av ansökan ges tillfälle att yttra sig.

Enligt 9 § förvaltningslagen (2017:900), FL, ska ett ärende handläggas så enkelt, snabbt och kostnadseffektivt som möjligt utan att rättssäkerheten eftersätts. Av 11 § FL framgår att om en myndighet bedömer att avgörandet i ett ärende som har inletts av en enskild part kommer att bli väsentligt försenat, ska myndigheten underrätta parten om detta.

IVO:s bedömning

IVO finner att handläggningstiden i det aktuella ärendet har varit lång och att det ser ut på samma sätt avseende merparten av myndighetens ärenden om journalförstöring. Situationen beror på bristfälliga resurser i förhållande till omfattningen av ärenden. IVO:s uppdrag omfattar ansvar för många sakområden och varierande ärendeslag och myndigheten kan konstatera att handläggningstiderna i aktuellt ärendeslag är långa. IVO bedömer att handläggningstiderna i dessa ärenden inte är tillfredställande och att myndigheten behöver vidta åtgärder för att korta ner dem. Med anledning av bl.a. detta har IVO i budgetunderlaget för 2023–2025 äskat ytterligare medel för att möta behovet av en stärkt tillsyn.

AA gavs tillfälle att kommentera remissvaret.

I ett beslut den 10 oktober 2022 anförde *chefsJO Erik Nymansson* följande:

Bedömning

IVO har redogjort för den rättsliga regleringen. Som framgår av remissvaret anges i 11 § förvaltningslagen (2017:900), FL, att en myndighet – om den bedömer att avgörandet i ett ärende som har inletts av en enskild part kommer att bli väsentligt försenat – ska underrätta parten om detta. I en sådan underrättelse ska myndigheten redovisa anledningen till förseningen.

Syftet med regeln är främst att minska risken för att bristande information om hur handläggningen fortskrider ska leda till att onödigt irritation över fördröjningen uppkommer hos en enskild part (se prop. 2016/17:180 s. 110). I samband med att bestämmelsen infördes kritiserade flera remissinstanser förslaget med hänvisning till att det skulle leda till omotiverat stor arbetsbörda för myndigheterna i förhållande till den nytta enskilda parter får av underrättelserna. Regeringen ansåg emellertid att det generellt är angeläget, och i linje med principerna om god förvaltning, att den enskilde inte hålls ovetande om vad som händer i hans eller hennes ärende. Enligt regeringen kan en sådan ordning i bästa fall leda till att handläggningen av ett ärende som är fördröjt snabbas på (se a. prop. s. 110 f.).

I detta fall uppgick handläggningstiden till mer än ett och ett halvt år. Jag kan konstatera att handläggningen har varit passiv och handläggningstiden oacceptabelt lång. Vidare är det min uppfattning att IVO borde ha underrättat AA i enlighet med 11 § FL. För dessa brister förtjänar myndigheten kritik.

Enligt IVO har merparten av myndighetens ärenden om journalförstöring liknande handläggningstider, och de enskilda parterna har inte underrättats i enlighet med 11 § FL. Jag noterar att IVO på sin webbplats informerar om att

handläggningstiden för journalförstörelsärenden för närvarande är cirka ett år. Redan en sådan handläggningstid framstår normalt som alltför lång. Situationen är mycket bekymmersam. Det är inte godtagbart att enskilda personer drabbas av myndighetens långa handläggningstider. I sammanhanget kan nämnas att JO har kritiserat IVO för långsam handläggning av klagomålsärenden vid tidigare tillfällen. I ett beslut den 25 mars 2022 (dnr 202-2021) riktade jag kritik mot myndigheten för bristfällig och långsam handläggning av ett klagomålsärende.

IVO har anfört att myndigheten i budgetunderlaget för kommande år har begärt ytterligare medel för att möta behovet av en stärkt tillsyn. Jag vill uppmana myndigheten att även överväga vilka andra åtgärder som kan behövas för att komma till rätta med de långa handläggningstiderna. Det är mycket angeläget att myndigheten gör sitt yttersta för att så snabbt som möjligt korta ned handläggningstiderna. Jag har för avsikt att följa frågan.

Ärendet föredrogs av områdesansvariga rättssakkunniga Nathalie Stenmark. I beredningen deltog även byråchefen Dan Johansson.

Uttalanden om förutsättningar för en läkare att anmäla till Transportstyrelsen om medicinsk olämplighet att ha körkort

(Dnr 4616-2022)

Beslutet i korthet: I 10 kap. 5 § första stycket körkortslagen föreskrivs att en läkare i regel är skyldig att göra en anmälan till Transportstyrelsen om läkaren vid en undersökning finner att en patient av medicinska skäl är olämplig att ha körkort.

Anmälningsskyldighet finns också om läkaren vid en undersökning eller genomgång av journalhandlingar finner det sannolikt att patienten av medicinska skäl är olämplig att ha körkort. Då krävs också att patienten motsätter sig fortsatt undersökning eller utredning. Det följer av bestämmelsens andra stycke. En sådan anmälan brukar kallas för utredningsanmälan.

I det här fallet gjorde en läkare en anmälan till Transportstyrelsen avseende en patient. Eftersom läkaren inte hade undersökt patienten konstaterar chefsJO att det saknades förutsättningar att göra en anmälan enligt bestämmelsens första stycke. Det har inte framkommit att läkaren vidtog någon åtgärd för att efterhöra patientens inställning till fortsatt undersökning eller utredning. Enligt chefsJO saknades det därför förutsättningar även för en utredningsanmälan. Läkaren får kritik för den bristfälliga hanteringen.

ChefsJO uttalar att det är lämpligt att en läkare vid anmälan använder sig av den blankett som Transportstyrelsen har tagit fram för ändamålet. Detta minskar risken för missförstånd och brister i anmälningsförfarandet. Han uppmanar också regionen att se över rutinerna för anmälan och överväga behovet av utbildnings- eller informationsinsatser på området.

Anmälan

I en anmälan som kom in till JO den 6 juni 2022 framförde AA klagomål mot läkaren BB vid Vansbro vårdcentral inom Region Dalarna. I anmälan anfördes i huvudsak följande:

I augusti 2021 sökte AA vård för krypningar och skakningar i kroppen. Han fick sedan lämna prover vid flera tillfällen. Inte vid något tillfälle informerades han om att prover togs för att kontrollera alkoholintag, vad markören PEth innebär eller att hans PEth-värden var förhöjda. Den 1 mars 2022 fick han, genom att logga in på 1177, kännedom om att BB hade anmält honom till Transportstyrelsen med anledning av förhöjda PEth-värden. BB hade inte informerat honom innan anmälan gjordes. Av anmälan till Transportstyrelsen framgår inte om det var en anmälan enligt 10 kap. 5 § första stycket körkortslagen (1998:488) eller enligt bestämmelsens andra stycke.

Utredning

Anmälan remitterades till regionstyrelsen i Region Dalarna för yttrande i den del som avsåg brister när det gäller anmälan till Transportstyrelsen. Då det första yttrandet från regionen inte besvarade remissen uppmanades regionen att yttra sig på nytt. Eftersom inte heller det andra yttrandet innehöll svar på alla frågor som hade ställts ombads regionen att yttra sig ännu en gång.

I sina tre remissvar anförde regionen sammanfattningsvis följande:

När AA sökte vård testades han för olika markörer, bl.a. PEth, för att säkerställa diagnos. PEth-värdet testades tre gånger under perioden den 1 augusti 2021–17 januari 2022. Testresultaten översteg vid samtliga tillfällen 0,3 $\mu\text{mol/L}$.

Av Transportstyrelsens medicinska pm om alkoholmarkörer vid bedömning i körkortsärenden, daterat den 18 juni 2020, framgår att ett PEth-värde på 0,3 $\mu\text{mol/L}$ används som ett gränsvärde för att indikera på regelbunden hög alkoholkonsumtion. Enligt samma pm visar studier att det krävs ett alkoholintag i mängder som ger en blodalkoholhalt på minst 1 promille under cirka en veckas tid för att PEth-värdet ska överskrida gränsvärdet 0,3 $\mu\text{mol/L}$. BB fann vid en samlad bedömning att testresultaten indikerade att AA hade alkoholproblem.

Inledningsvis gjorde regionen gällande att BB bedömde att AA av medicinska skäl var olämplig att ha körkort. Anmälan till Transportstyrelsen hade därför gjorts med stöd av 10 kap. 5 § första stycket körkortslagen. Regionen reviderade senare sina uppgifter i denna del då det hade framkommit att BB inte hade undersökt eller provtagit AA, utan grundade sin bedömning på journalförda provsvar. Enligt regionen torde anmälan därför ha gjorts enligt 10 kap. 5 § andra stycket körkortslagen.

Enligt regionens bedömning brast BB i kommunikationen och dialogen med AA. Det kan ha föranlett att AA inte, med all tydlighet, gavs möjlighet att efterfölja läkarens tillsägelse. Bristerna bedöms dock inte ha påverkat ärendets utgång.

Enligt regionen bör en anmälan enligt 10 kap. 5 § körkortslagen göras med användande av Transportstyrelsens blankett för ändamålet. Transportstyrelsen

godkände dock anmälan. Om Transportstyrelsen hade ansett att underlaget var bristfälligt hade myndigheten med största sannolikhet begärt in en komplettering av anmälan.

Regionen har ingen särskilt utarbetad rutin för anmälningar till Transportstyrelsen enligt 10 kap. 5 § körkortslagen. På regionens intranät finns dock tydlig information om sådana anmälningar och länkar till Transportstyrelsens anmälningsblankett. I detta fall bedöms informationen inte helt och hållet ha följts. Det finns därför anledning att göra en genomlysning av rutinerna.

BB anförde, i ett särskilt yttrande som bifogades till regionens remissvar, bl.a. att han var anmälningskyldig enligt körkortslagen. Vidare anfördes att AA meddelades om att anmälan gjordes och att "J-ant finns".

AA yttrade sig över remissvaren.

I ett beslut den 27 juni 2023 anförde *chefsJO Erik Nymansson* följande:

Rättsliga utgångspunkter

Inom hälso- och sjukvården gäller sekretess för uppgifter om en enskilds personliga förhållanden om det inte står klart att uppgifterna kan lämnas ut utan att den enskilde eller någon närstående till honom eller henne lider men (25 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen [2009:400], OSL). Utgångspunkten är alltså att uppgiften omfattas av sekretess. Som huvudregel gäller sekretess även mellan myndigheter (8 kap. 1 § OSL). Sekretessen hindrar dock inte att en uppgift lämnas till en annan myndighet om uppgiftsskyldighet följer av en lag eller en förordning (10 kap. 28 § OSL).

Läkare har i vissa fall en skyldighet att lämna uppgifter om en enskilds personliga förhållanden till Transportstyrelsen. En anmälningskyldighet finns i regel om en läkare vid undersökning av en körkortsinnehavare finner att han eller hon av medicinska skäl är olämplig att ha körkort (10 kap. 5 § första stycket körkortslagen). Innan läkaren gör en anmälan ska patienten informeras om det.

Vidare ska en anmälan göras om en läkare vid undersökning eller genomgång av journalhandlingar finner det sannolikt att patienten av medicinska skäl är olämplig att ha körkort (10 kap. 5 § andra stycket körkortslagen). Det krävs också att patienten motsätter sig fortsatt undersökning eller utredning. En sådan anmälan brukar kallas för utredningsanmälan.

En anmälan från en läkare ska vara skriftlig och innehålla de uppgifter om innehavarens hälsotillstånd som framkommit vid undersökningen och som har betydelse för frågan om innehav av körkort (1 kap. 10 § Transportstyrelsens föreskrifter och allmänna råd [TSFS 2010:125] om medicinska krav för innehav av körkort m.m.).

Bedömning

Syftet med läkares anmälningskyldighet till Transportstyrelsen är att olyckor orsakade av personer som av medicinska skäl inte är lämpliga att framföra fordon ska kunna undvikas (se bl.a. prop. 2009/10:198 s. 13 f. och SOU 2008:130 s. 269 f.). Som JO har konstaterat i tidigare beslut rör det sig om en skyldighet

av stort samhällsintresse men som också anses kunna påverka patientens förtroende för vården och för sin läkare (se bl.a. JO 2019/20 s. 118).

JO granskar främst att myndigheterna har handlagt ärenden på ett korrekt sätt och brukar inte ta ställning till om ett beslut är riktigt i sak. Det gör att jag inte kommer att uttala mig om huruvida det fanns medicinska skäl för att anmäla AA enligt 10 kap. 5 § körkortslagen.

BB lämnade i en skrivelse till Transportstyrelsen daterad den 1 mars 2022 uppgifter om bl.a. AA:s PEth-värden ”för kännedom enligt de nya riktlinjerna avseende alkohol och markören PEth”. Av intyget kan enligt min mening inte utläsas om det var fråga om en anmälan med stöd av 10 kap. 5 § första stycket körkortslagen eller bestämmelsens andra stycke.

Som har framgått kräver en anmälan enligt 10 kap. 5 § första stycket körkortslagen att läkaren har undersökt patienten. Dessutom ska läkaren informera patienten innan en anmälan görs. Utredningen visar att BB inte själv hade träffat AA utan grundade sin bedömning på provsvar i journalen. Redan av det skälet saknades förutsättningar för en anmälan enligt bestämmelsens första stycke.

Som jag förstår remissvaren är dock Region Dalarna numera av uppfattningen att BB gjorde en utredningsanmälan till Transportstyrelsen enligt 10 kap. 5 § andra stycket körkortslagen. Som har framgått förutsätter en sådan anmälan att patienten motsätter sig fortsatt undersökning eller utredning. Det innebär att patienten först måste ha fått möjlighet att ta ställning i saken innan en utredningsanmälan skickas till Transportstyrelsen.

Av handlingarna i ärendet framgår att BB den 1 mars 2022 klockan 16.05 gjorde en anteckning i AA:s journal om att ett par prover visade tecken på en skadlig alkoholkonsumtion. Han skrev också att han var skyldig att lämna uppgifterna till Transportstyrelsen för bedömning. AA fick del av uppgifterna i journalen genom att logga in på 1177. Av regionens remissvar framgår dock inte att BB vidtog någon åtgärd för att kontrollera att AA hade fått del av informationen eller för att efterhöra hans inställning till fortsatt undersökning eller utredning innan anmälan gjordes. Jag bedömer därför att det saknades formella förutsättningar även för en anmälan enligt 10 kap. 5 § andra stycket körkortslagen.

Transportstyrelsen har tagit fram en särskild blankett benämnd ”Läkares anmälan enligt 10 kap. 5 § körkortslagen (1998:488) och 3 kap. 5 § taxitrafiklagen (2012:211) om medicinsk olämplighet att inneha körkort, körkortstillstånd, traktorkort eller taxiförarlegitimation”. I blanketten, som innehåller relevant författningstext, tydliggörs skillnaden mellan en anmälan om olämplighet och en anmälan om sannolik olämplighet.

Det är oklart varför BB inte använde den blankett som var avsedd för ändamålet. Även om det inte finns någon formell skyldighet att använda blanketten är det som tidigare har framhållits lämpligt att så sker, bl.a. för att minska risken för missförstånd och brister i anmälningsförfarandet (se JO:s beslut den 5 mars 2021, dnr 5003-2019).

Sammanfattningsvis förtjänar BB kritik för bristerna i samband med hans anmälan enligt 10 kap. 5 § körkortslagen. Jag instämmer i regionens bedömning att det mot bakgrund av vad som har framkommit i detta ärende finns

anledning att se över regionens rutiner för läkares anmälan till Transportstyrelsen. Min rekommendation är att regionen även överväger om det finns behov av utbildnings- eller informationsinsatser på området.

Det som i övrigt har kommit fram ger inte anledning till något uttalade från min sida.

Ärendet föredrogs av rätts-sakkunniga Lovisa Danielsson. I beredningen deltog även byråchefen Dan Johansson.

Kritik mot psykiatrin inom två regioner för regelmässiga kontroller genom urinprov och blodprov som villkor för att patienter ska kunna få viss utredning eller behandling

(Dnr 6160-2022, 1112-2023)

Beslutet i korthet: I beslutet riktar chefsJO kritik mot psykiatrin inom Region Örebro län respektive Region Stockholm för att rutinmässigt ha uppmanat vissa patientgrupper att lämna urinprov eller blodprov.

Region Örebro län har tillämpat en rutin som inneburit att provtagning har varit ett villkor för att patienter ska få genomgå en neuropsykiatrisk utredning. Provtagning har också varit obligatorisk inför påbörjandet av en behandling med adhd-läkemedel och vid uppföljning av en sådan behandling. ChefsJO konstaterar att rutinen inte är berättigad och betonar att en individuell bedömning av behovet av provtagning alltid måste göras. För det fall att provtagning i ett enskilt fall bedöms vara nödvändig, är det viktigt att patienten får tillfredsställande information för att kunna fatta ett välgrundat beslut och för att frivilligheten i vården ska kunna garanteras. Patienten bör också få information om vilka handlingsalternativ som står till buds om han eller hon inte vill lämna prover.

När det gäller Region Stockholm konstaterar chefsJO att den berörda psykiatrimottagningen har uppställt ett generellt krav på att samtliga patienter ska lämna prover minst en gång per år. Provtagningen verkar också ha varit ett allmänt villkor för att läkare ska förskriva adhd-läkemedel. ChefsJO konstaterar att denna ordning står i strid med såväl regionens egna rutindokument som de uttalanden som JO har gjort i ett tidigare beslut. Vidare framhåller chefsJO att det ankommer på vårdgivaren att – i förhållande till varje enskild patient och vid varje givet tillfälle – försäkra sig om att kravet på en individuell bedömning är uppfyllt och att patienten får relevant information om provtagningen och vilka handlingsalternativ som står till buds.

Bakgrund

I juni 2020 riktade JO kritik mot psykiatrin inom tre regioner, däribland Region Stockholm, för rutiner som innebar att det var obligatoriskt för samtliga patienter med diagnosen adhd att lämna urinprov för att få behandling med centralstimulerande läkemedel (se JO 2020/21 s. 115, dnr 2050-2018 m.fl.). I beslutet uttalade JO att det inte är berättigat att uppställa ett generellt krav på

regelbunden provtagning som förutsättning för behandlingen. JO framhöll vikten av tillfredsställande information för att patienterna ska ha möjlighet att fatta välgrundade beslut och för att frivilligheten i vården ska kunna garanteras. Vidare uttalade JO att obehöriga påtryckningar inte får förekomma, men att provtagning efter en individuell bedömning kan vara en förutsättning för att en viss behandling ska vara förenlig med grundläggande patientsäkerhetskrav.

Sedan beslutet meddelades har JO tagit emot ett stort antal anmälningar som gäller liknande frågor, dvs. klagomål på rutiner inom psykiatrin som innebär ett generellt krav för vissa patientgrupper att genomgå provtagning för att få en viss behandling eller få genomgå en viss utredning.

Anmälningarna

I augusti 2022 respektive februari 2023 tog JO emot två anmälningar som var riktade mot vårdgivare inom Region Örebro län respektive Region Stockholm. I anmälan mot Region Örebro län fördes det fram klagomål på att patienter som skulle påbörja en adhd-utredning rutinmässigt uppmanades att lämna prover som villkor för att utredningen skulle inledas. Anmälan mot Region Stockholm handlade om att psykiatrin regelmässigt uppmanade patienter med diagnosen adhd att lämna prover för att styrka drogfrihet som en förutsättning för att få adhd-läkemedel förskrivna. De båda anmälningarna behandlas gemensamt i detta beslut.

Anmälan mot vårdgivare inom Region Örebro län (dnr 6160-2022)

AA förde fram klagomål mot Allmänpsykiatriska mottagningen, Universitetssjukhuset i Örebro, och anförde bl.a. följande. Hon har stått i vårdkö för att få göra en adhd-utredning och fick i juli 2022 ett brev från psykiatrin. Av brevet framgick att hon, innan utredningen kunde inledas, behövde lämna både blodprover och ett övervakat urinprov. Det var tydligt att provtagningen inte var frivillig eftersom det angavs att hon inte skulle få någon kallelse till psykolog förrän proverna hade lämnats. Det framgick inte varför det ansågs nödvändigt med provtagning just i hennes fall. Det fanns inte heller någon information om vart hon kunde vända sig med frågor. Trots obehagskänslor genomförde hon provtagningen eftersom hon var rädd för att annars inte få göra utredningen.

AA bifogade en kopia av informationsbrevet från mottagningen.

Anmälan mot vårdgivare inom Region Stockholm (dnr 1112-2023)

BB förde fram klagomål mot Mottagning för neuropsykiatri S:t Eriksplan och anförde bl.a. följande. Hon har varit patient vid mottagningen sedan 2011 då hon diagnosticerades med adhd. Hon har årligen fått lämna blodprov och urinprov, trots att hon aldrig har haft något missbruk. När hon i februari 2023 fick en remiss till provtagning inför en årlig läkarkontroll angavs "missbruksdiagnostik" som orsak. Via tjänsten på 1177 ifrågasatte hon mottagningens rutin och fick då till svar: "De blodprover du är ombedd att ta är rutinprover som vi vill att alla våra patienter tar vid minst ett tillfälle per år." När hon frågade om provtagningen är en förutsättning för att få medicin fick hon svaret: "Det

stämmer att det är ett läkarbeslut för förskrivning av narkotikaklassade läkemedel.” Hon fick också frågan om hon önskade remiss till någon annan mottagning, vilket hon tolkade som att hon antingen fick gå med på att lämna prover eller söka sig någon annanstans. Hon upplever provtagningen som oerhört kränkande men går ändå med på den för att inte bli utan sin medicin.

BB bifogade ett utdrag av den korrespondens som hon haft med sjukvårdspersonal vid mottagningen.

Utredning

Remissyttranden från regionerna

Ärendena remitterades till Region Örebro län respektive Region Stockholm som yttrade sig. Yttrandena finns tillgängliga hos JO.

Regionerna anförde i huvudsak följande.

Region Örebro län

I den lokala riktlinjen för allmänpsykiatri inom regionen, som gäller sedan augusti 2019, anges att drogscreening och alkoholprov alltid ska genomföras innan fortsatt bedömning. Urinprov är en del av screeningen inför en eventuell utredning. Enligt diagnosmanualen ska, vid utredning av adhd, ställning tas till om symtomen kan förklaras av någon annan form av psykisk ohälsa, t.ex. substansabstinens. Socialstyrelsen rekommenderar urinprov som komplement till kartläggning och skattningsformulär.

I det nu aktuella fallet gjordes det enligt patientens journal ingen individuell bedömning kring behovet av urinprov. I det standardbrev som skickades till patienten angavs motiveringen till drogscreeningen i vaga och övergripande termer. Det kan konstateras att allmänpsykiatriens hantering inte har varit förenlig med gällande lagstiftning. Därför kommer verksamheten omedelbart att se över sina rutiner. Verksamheten kommer också att se över på vilket sätt den kommunicerar till patienter att drogscreening är relevant inför en utredning.

Region Stockholm

Sedan JO klargjort att provtagning inte får ske rutinmässigt har regionen antagit en central anvisning på området. Motsvarande lokala rutiner finns även för Norra Stockholms psykiatri, som den aktuella mottagningen tillhör. Av rutindokumenterna framgår att provtagning ska föregås av en individuell bedömning och att den är frivillig. Patienten ska informeras om varför provtagningen är viktig och vilka alternativ som finns om patienten inte vill genomgå den.

Alla patienter som påbörjar kontakt med mottagningen får skriftlig information om behandling med narkotikaklassade läkemedel. I informationen anges att drogscreeningen är frivillig och att om patienten inte vill genomgå den, kommer han eller hon att erbjudas en tid hos ansvarig läkare som tar ställning till andra alternativ. Det går i efterhand inte att säga om BB har delgetts denna information. Vidare har det inte varit helt tydligt för mottagningen hur den centrala anvisningen om drogscreening ska tillämpas. För att säkerställa korrekt tillämpning avser regionen att på nytt kommunicera innehållet i rutinerna till

samtliga psykiatriska verksamheter och deras personal. När det gäller den orsak som anges av systemet när provtagningar beställs – ”missbruksdiagnostik” – kommer processägaren att se över om denna kan ändras till något mer neutralt.

Regionen bifogade bl.a. den centrala anvisning som tillämpas inom regionen, den lokala rutin som gäller inom Norra Stockholms psykiatri och den information som mottagningen skickar till nya patienter.

Övriga utredningsåtgärder

AA och BB fick tillfälle att kommentera respektive regions remissvar.

Därefter hämtade JO in det rutindokument som Region Örebro län hänvisar till i sitt yttrande. I samband med det upplyste regionen om att rutindokumentet inte har reviderats sedan augusti 2019.

I ett beslut den 28 november 2023 anförde *chefsJO Erik Nymansson* följande:

Rättslig reglering

Enligt 2 kap. 6 § regeringsformen (RF) är var och en gentemot det allmänna skyddad mot påtvingat kroppsligt ingrepp. Av 20 § samma kapitel följer att detta skydd under vissa förutsättningar får begränsas genom lag.

Av 5 kap. 1 § hälso- och sjukvårdslagen (2017:30) framgår att hälso- och sjukvårdsverksamhet ska bedrivas så att kraven på en god vård uppfylls. Det innebär bl.a. att vården särskilt ska tillgodose patientens behov av trygghet, bygga på respekt för patientens självbestämmande och integritet och främja goda kontakter mellan patienten och hälso- och sjukvårdspersonalen.

Enligt 3 kap. 1 och 2 §§ patientlagen (2014:821), PL, ska patienten få information om bl.a. sitt hälsotillstånd, de metoder som finns för undersökning, vård och behandling och möjligheten att välja behandlingsalternativ.

I 4 kap. 2 § PL anges att hälso- och sjukvård inte får ges utan patientens samtycke om inte annat följer av patientlagen eller någon annan lag. Innan samtycke hämtas in ska patienten få information enligt 3 kap. Patientens kan lämna sitt samtycke skriftligen, muntligen eller genom att på annat sätt visa att han eller hon samtycker till den aktuella åtgärden. Patienten får när som helst ta tillbaka sitt samtycke. Om en patient avstår från viss vård eller behandling, ska han eller hon få information om vilka konsekvenser detta kan medföra.

Bedömning

Inledning

Genom 2 kap. 6 § RF tillförsäkras var och en skydd mot påtvingade kroppsliga ingrepp, såsom t.ex. blodprovtagning. JO har i tidigare beslut kommit till slutsatsen att även urinprovskontroll är ett sådant kroppsligt ingrepp som omfattas av grundlagsskyddet (se t.ex. JO 2010/11 s. 509). Om en urinprovskontroll eller blodprovtagning är att betrakta som påtvingad krävs det stöd i lag för att åtgärden ska vara tillåten.

Utgångspunkten för all hälso- och sjukvård är att det krävs samtycke av patienten till planerade vårdåtgärder och att vården alltså inte får utövas genom

tvång. Från detta krav finns lagreglerade undantag, exempelvis när det gäller vissa åtgärder som vidtas inom den psykiatriska tvångsvården.

Grundlagens skydd mot påtvingade kroppsliga ingrepp bör tolkas så att det skyddar också mot att en befattningshavare – utan att använda våld eller vara beredd att använda tvång i egentlig bemärkelse – uppträder på ett sätt som får till följd att någon med fog uppfattar sig vara tvungen att underkasta sig provtagning. I vissa fall kan det alltså vara fråga om ett påtvingat ingrepp trots att den enskilde har sagt ja till att åtgärden genomförs men ingreppet ändå inte är helt frivilligt. Den enskilde kan exempelvis samtycka till ett ingrepp för att det finns ett underliggande hot eller en hotfullhet hos den myndighet som vidtar åtgärden. Dessa situationer bör bedömas som att ett giltigt samtycke inte har getts, för att inte grundlagsskyddet ska kunna kringgås i praktiken. I tveksamma situationer får hänsyn tas till den konkreta situationen, den information som den enskilde fått om sina handlingsalternativ och hans eller hennes förmåga att fatta ett informerat beslut i frågan (se Bull och Sterzel, Regeringsformen – en kommentar [2023, version 5, JUNO], s. 75).

Som ovan nämnts riktade JO i juni 2020 kritik mot psykiatrin inom vissa regioner för tillämpningen av rutiner som innebar att det var obligatoriskt för samtliga patienter med diagnosen adhd att lämna urinprov för att få behandling med centralstimulerande läkemedel (JO 2020/21 s. 115). I beslutet slog JO fast att det inte är berättigat att uppställa ett generellt krav på regelbunden provtagning som förutsättning för behandlingen. JO framhöll också vikten av tillfredsställande information för att patienterna ska ha möjlighet att fatta välgrundade beslut och frivilligheten i vården ska kunna garanteras. Vidare uttalade JO att obehöriga påtryckningar inte får förekomma, men att provtagning efter en individuell bedömning kan vara en nödvändig förutsättning för att en viss behandling ska vara förenlig med grundläggande patientsäkerhetskrav.

Jag har också i ett beslut den 14 november 2022 (dnr 7438-2021) riktat kritik mot barn- och ungdomspsykiatrin inom en region för regelmässiga urinprovskontroller i samband med utfärdande av läkarintyg för körkortstillstånd. I beslutet uttalade jag bl.a. att det inte är uteslutet att det, beroende av omständigheterna, kan finnas skäl för en läkare att ange provtagning som en nödvändig förutsättning för att kunna utfärda en viss typ av intyg, men att en individuell bedömning måste göras också i sådana fall. Patienten bör också få information om vilka handlingsalternativ som står till buds.

Även Inspektionen för vård och omsorg (IVO) har gjort liknande bedömningar när det gäller rutinmässig provtagning för att styrka drogfrihet (se t.ex. IVO:s beslut den 21 juni 2022, dnr 3.4.1-35492/2021-8).

I oktober 2022 publicerade Socialstyrelsen Nationella riktlinjer för vård och stöd vid adhd och autism. Av riktlinjerna (s. 40) framgår att det inte är tillåtet att rutinmässigt kräva provtagning före behandling med centralstimulerande läkemedel. Provtagning kan dock bli aktuell efter en individuell bedömning och ett informerat samtycke, om det är nödvändigt ur ett patientsäkerhetsperspektiv (t.ex. om det finns risk för att läkemedlet används på fel sätt).

Region Örebro län

Av handlingarna framgår att AA inför en planerad neuropsykiatrisk utredning uppmanades att lämna blodprover och ett övervakat urinprov. I det informationsbrev som skickades till AA angavs att utredningen skulle inledas med en kallelse till psykolog men att tidsbokningen skulle göras först när hennes provsvar hade kommit in, om allt såg bra ut.

Region Örebro län har uppgett att drogscreening alltid genomförs innan en utredning inleds och att en sådan screening inkluderar bl.a. urinprov. Enligt regionen behöver psykiatrin försäkra sig om att det inte förekommer bruk av substanser innan utredningen påbörjas. Regionen har dock medgett att hanteringen i detta fall har varit bristfällig på så sätt att AA inte på ett tillräckligt tydligt sätt har informerats om varför urinprovskontrollen var nödvändig.

Som jag tolkar remissvaret och riktlinjerna tillämpar regionen rutiner som innebär att alla patienter som ska genomgå en neuropsykiatrisk utredning ska lämna prover för att styrka drogfrihet. Jag noterar också att regionens riktlinjer anger att urinprovskontroll och blodprovtagning utgör en del av utredningen innan en läkemedelsbehandling påbörjas och att en sådan screening även ingår som en del av uppföljningen av en läkemedelsbehandling.

Som redan framkommit är det inte berättigat att uppställa ett generellt krav på provtagning som en förutsättning för behandling med centralstimulerande läkemedel. Jag har gjort samma bedömning i fråga om urinprovskontroller vid utfärdande av läkarintyg för körkortstillstånd. Den nu aktuella anmälan handlar om att provtagning har angetts som villkor för att en neuropsykiatrisk utredning över huvud taget ska inledas. Det är min bestämda uppfattning att ett generellt krav på provtagning inte heller är berättigat i en sådan situation. Det kan visserligen inte uteslutas att det, beroende av omständigheterna, kan finnas skäl för en läkare att ange provtagning som en nödvändig förutsättning för att kunna utföra en viss typ av utredning eller sätta in en viss typ av läkemedel, men en individuell bedömning måste alltid göras. För det fall att provtagning i ett enskilt fall bedöms vara nödvändig, är det viktigt att patienten får tillfredsställande information för att ha möjlighet att fatta ett välgrundat beslut och för att frivilligheten i vården ska kunna garanteras. Patienten bör också få information om vilka handlingsalternativ som står till buds om han eller hon inte vill lämna prover.

Sammanfattningsvis förtjänar Region Örebro län kritik för det generella förfarande som tillämpats, som inneburit att provtagning har varit obligatorisk inför en neuropsykiatrisk utredning och även inför påbörjandet av en läkemedelsbehandling samt vid uppföljning av en sådan behandling. Det är anmärkningsvärt att regionen inte har reviderat sina riktlinjer sedan augusti 2019, trots de uttalanden som JO och IVO har gjort i frågorna och trots att Socialstyrelsen har publicerat nationella riktlinjer på området. Jag förutsätter att regionen omgående ändrar sina riktlinjer så att kravet på individuella bedömningar och reell frivillighet tydligt framgår. Innehållet i det informationsbrev som Allmänpsykiatriska mottagningen skickar till sina patienter behöver ändras på motsvarande sätt.

Region Stockholm

Av remissvaret framgår att Region Stockholm – till följd av de uttalanden som JO tidigare gjort – har antagit övergripande anvisningar om drogscreening i samband med läkemedelsbehandling. Det finns också ett lokalt rutindokument som gäller för det område som Mottagning för neuropsykiatri S:t Eriksplan tillhör. Av dokumenten framgår att behovet av provtagning ska bedömas individuellt, att provtagningen är frivillig samt att patienten ska informeras om varför provtagningen är viktig ur ett patientsäkerhetsperspektiv och vilka alternativ som finns om patienten inte vill lämna prover.

När det gäller mottagningens hantering i det nu aktuella fallet framgår att BB blev remitterad till blodprovtagning inför en årlig läkarkontroll. Som skäl för denna provtagning angavs ”missbruksdiagnostik”. När BB frågade mottagningen varför hon behövde lämna prover trots att hon inte har någon missbruksproblematik, fick hon till svar att det handlade om rutinprover som mottagningen ombad samtliga sina patienter att lämna minst en gång per år. Hon blev också informerad om att provtagningen bygger på ett läkarbeslut för förskrivning av medicin.

Utifrån den information som BB fått av sjukvårdspersonal vid mottagningen kan jag inte dra någon annan slutsats än att mottagningen har uppställt ett generellt krav som inneburit att samtliga patienter har uppmanats att lämna prover minst en gång per år. Provtagningen verkar också ha varit ett allmänt villkor för att läkare ska förskriva narkotikaklassade adhd-läkemedel. Jag konstaterar att denna ordning inte är berättigad, utan den står i strid med såväl regionens egna rutindokument som de slutsatser som kommer till uttryck i beslutet JO 2020/21 s. 115. Mottagningen förtjänar kritik för sin hantering.

När det gäller den skriftliga information som mottagningen numera skickar till sina patienter är jag i och för sig positiv till att sådana utskick görs och till innehållet i dokumentet. Såvitt framkommit skickas informationen dock bara till nya patienter och då endast vid ett tillfälle. Det är därför inte säkert att personer som i likhet med BB har varit patienter vid mottagningen under lång tid får informationen. Jag vill framhålla att det ankommer på vårdgivaren att – i förhållande till varje enskild patient och vid varje givet tillfälle – försäkra sig om att kravet på en individuell bedömning är uppfyllt och att patienten får relevant information om provtagningen och vilka handlingsalternativ som står till buds. Mottagningen behöver därför se över sina rutiner för utskick av information till patienter.

Regionen har uppgett att det pågår ett arbete med att uppdatera myndighetens övergripande anvisning om drogscreening i syfte att tydliggöra de redan gällande rutinerna samt att regionen på nytt kommer att kommunicera innehållet till samtliga psykiatriska verksamheter och deras vårdpersonal. Jag är positiv till detta arbete. Jag instämmer också i regionens uppfattning att den förifyllda orsak som anges när provtagningar beställs – ”missbruksdiagnostik” – bör ändras till ett lämpligare begrepp.

Det som i övrigt har kommit fram i ärendena ger inte anledning till några ytterligare åtgärder eller uttalanden från min sida. Jag finner dock skäl att

skicka en kopia av detta beslut till Socialstyrelsen och till Inspektionen för vård och omsorg för kännedom.

Ärendena föredrogs av rättsakkunniga Emilia Franke. I beredningen deltog även byråchefen Dan Johansson.

En patient har felaktigt debiterats en avgift för att ha uteblivit från en erbjuden hälsoundersökning (aortascreening)

(Dnr 8181-2022)

Beslutet i korthet: För att en region ska få ta ut en avgift för uteblivet besök inom hälso- och sjukvården krävs att besöket är avtalat. I Region Skåne erbjuds män över 65 år en undersökning av stora kroppspulsådern, s.k. aortascreening. ChefsJO konstaterar att endast en kallelse med ett erbjudande om sådan undersökning inte innebär att det är fråga om ett avtalat besök. Kärlmottagningen vid Centralsjukhuset Kristianstad kan därför inte undgå kritik för att i kallelser till sådana undersökningar ha angett att ett uteblivet besök debiteras patienten och även för att ha debiterat en avgift i ett enskilt fall.

Anmälan

I en anmälan som kom in till JO den 19 oktober 2022 klagade AA på Region Skåne för att regionen debiterar en avgift om en patient uteblir från ett besök för undersökning av stora kroppspulsådern, s.k. aortascreening, trots att besöket inte har avtalats med patienten. Av anmälan framgick även bl.a. att regionen hade fakturerat AA för att han uteblivit från en sådan undersökning.

Utredning

Efter remiss anförde regionen bl.a. följande:

Aortascreening för män över 65 år är avgiftsfri. Av bilagan Patientavgifter i öppenvård Region Skåne 2022 (avgiftsbilagan), som regionfullmäktige har antagit, följer att patientavgiften för uteblivna avgiftsfria besök är 300 kronor. I en särskild kommentar anges att detta gäller även ”hälsoinriktade insatser inkl screening”.

AA fick ett erbjudande om aortascreening från Kärlmottagningen vid Centralsjukhuset Kristianstad. Kallelsen hade utformats enligt kärlmottagningens lokalt framtagna mall. I mallen angavs bl.a. ”Om du får förhinder eller inte vill komma måste du avboka din tid, annars får du en faktura på 300 kr (+50 kr för fakturering)”. Sedan AA hade uteblivit från aortascreeningen fakturerade kärlmottagningen honom 300 kronor.

Kärlmottagningen uppfattade formuleringarna i avgiftsbilagan som att avgift får tas ut om patienter uteblir från en erbjuden aortascreening. Det har dock aldrig varit regionens avsikt att formuleringarna skulle medge en sådan tolkning. Regionen anser att en kallelse med ett erbjudande om reserverad tid för aortascreening inte avser ett avtalat besök i lagens mening. För att det ska vara fråga om ett avtalat besök krävs att patienten bekräftar eller ombokar tiden.

Regionen beklagar därför den uppkomna situationen som har lett till att AA har fakturerats i strid med gällande rätt. Fakturan har makulerats.

Regionen har vidtagit flera åtgärder för att säkerställa att en liknande situation inte ska uppstå igen, bl.a. ett förtydligande av avgiftsbilagan i vilket anges att avgift för uteblivet besök inte ska tas ut ”om kallelse skett utan överenskommelse mellan vårdgivare och patient dvs ej bekräftad/avtalad tid”. Förtydligandet har skickats till berörda verksamheter och även publicerats på regionens webbplats för information och tjänster till vårdgivare och vårdpersonal.

AA yttrade sig över remissvaret.

I ett beslut den 28 mars 2023 anförde *chefsJO Erik Nymansson* följande:

Bedömning

Hälso- och sjukvårdslagen (2017:30), HSL, innehåller bestämmelser om hur hälso- och sjukvårdsverksamhet ska bedrivas. Med hälso- och sjukvård avses enligt 2 kap. 1 § HSL bl.a. åtgärder för att medicinskt förebygga, utreda och behandla sjukdomar och skador. Aortascreening, som är en hälsokontroll, faller därmed in under begreppet hälso- och sjukvård (se prop. 1981/82:97 s. 110 f.).

Av 17 kap. 1 § HSL framgår att vårdavgifter och avgifter med anledning av att patienter uteblir från avtalade besök som utgångspunkt får tas ut enligt de grunder som regionen eller kommunen bestämmer. Vad som avses med begreppet avtalade besök berörs inte närmare i förarbetena till lagen (se bl.a. prop. 2016/17:43 s. 116 f. och prop. 2009/10:88 s. 21 f.).

I 15 a § tandvårdslagen (1985:125) finns en motsvarande bestämmelse om avgifter om ett barn eller en ungdom uteblir från ett avtalat tandvårdsbesök. JO har i ett tidigare beslut ansett att en kallelse med en reserverad tid för ett barns första tandvårdsbesök inte innebär att det har träffats en sådan överenskommelse med vårdnadshavarna att det är fråga om ett avtalat besök i tandvårdslagens mening (se JO 2017/18 s. 104).

I sitt remissvar gör Region Skåne bedömningen att endast en kallelse med ett erbjudande om aortascreening inte innebär att det är fråga om ett avtalat besök i hälso- och sjukvårdslagens mening. Jag instämmer i den bedömningen. Det var alltså fel av Kärlmottagningen vid Centralsjukhuset Kristianstad att i sådana kallelser ange att patienten skulle debiteras en avgift vid uteblivet besök. Även debiteringen av AA för det uteblivna besöket var felaktig.

Felen har enligt Region Skåne berott på att kärlmottagningen uppfattade innehållet i avgiftsbilagan för 2022 som att en avgift fick tas ut. Jag kan visserligen konstatera att bilagan inte innehåller någon information om att avgifter med anledning av uteblivna besök förutsätter att det är fråga om avtalade besök. Detta krav framgår dock direkt av lag. Kärlmottagningen kan därför inte undgå kritik för utformningen av kallelserna och debiteringen av AA.

Jag vill samtidigt framhålla att jag ser positivt på de åtgärder som regionen beskriver har vidtagits för att motverka att liknande fel görs igen. Jag kan också konstatera att fakturan till AA har makulerats.

Det som i övrigt har kommit fram ger inte anledning till någon åtgärd eller något uttalande från min sida.

2023/24:JO1 HÄLSO- OCH SJUKVÅRD

Ärendet föredrogs av rättsakkunniga Lovisa Danielsson. I beredningen deltog även byråchefen Dan Johansson.

Kriminalvård

Om placeringen av en häktad med restriktioner i en arrestcell

(Dnr 4989-2020)

Beslutet i korthet: En intagen i häktet Uppsala placerades i en arrestcell under ett par dagars tid. Enligt Kriminalvården ansvarar myndigheten för driften av arrestverksamheten i Uppsala efter överenskommelse med Polismyndigheten. Denna typ av arrangemang, som medför att häktade intagna kan komma att placeras i arrestceller, har JO uppmärksammat tidigare. Av JO:s utredning framgår att det förekommer att intagna vid häktet placeras på arrestavdelningen på grund av beläggningsläget. Även arrestens s.k. LOB-celler används av häktet vid behov, exempelvis vid allvarliga ordningsstörningar och vid omfattande skadegörelse av häktets celler.

JO konstaterar dock att arrester och häkten är avsedda för olika typer av frihetsberövade. Regleringen i 24 kap. 22 § rättegångsbalken innebär vidare att ett beslut om att en häktad ska vara placerad i en arrest bara kan fattas med hänsyn till utredningsskäl, och det av rätten på åklagarens begäran. Den ordning som har tillämpats vid häktet i detta avseende har alltså inte haft stöd i lag, vilket enligt JO i sig är anmärkningsvärt. JO uttalar också att platsbrist inte utgör någon rättslig grund för att ha kvar en nyligen häktad i polisarrest. Detsamma gäller för intagna som redan vistas i häkte och som därefter förs till en arrest. Inte heller cellens standard har någon avgörande betydelse i detta sammanhang. Även om en arrestcell utrustas enligt vad som gäller i häkte är cellen – de facto – en arrestcell, vilket innebär att regeln i 24 kap. 22 § rättegångsbalken blir tillämplig.

JO har tidigare uppmärksammat regeringen på den aktuella problematiken. Enligt JO illustrerar omständigheterna i ärendet den allvarliga situationen ytterligare, och utredningen tyder på att bestämmelsen i rättegångsbalken återkommande sätts ur spel. JO skickar därför en kopia av beslutet till regeringen för kännedom.

Anmälan

I en anmälan som kom in till JO den 25 juni 2020 framförde AA klagomål mot Kriminalvården, häktet Uppsala, och bifogade en hemställan daterad den 22 mars 2020. I de delar som är av relevans för JO:s vidare utredning i ärendet anförde AA i huvudsak följande.

Våld och kränkande behandling från en larmchef

Eftersom det var väldigt kallt i hans cell bad han om att få en extra filt. På kvällen kom två ur personalen för att lämna filten. Larmchefen blev arg när han fick syn på att det redan fanns en filt i cellen. Dessutom slog larmchefen honom två gånger i bröstet och kallade honom för kränkande saker. Den tjänstemannen

bar inte heller någon namnbricka. Den andra häktesvakten såg vad som hände, och detta finns även dokumenterat på övervakningsfilm.

Förflyttning till arrest m.m.

En dag kände AA sig väldigt sjuk med feber och andningssvårigheter. Han ringde efter personal och sa att han behövde hjälp men fick svaret att han skulle gå och lägga sig.

Det hjälpte inte att hälla kallvatten på kroppen och han fick allt svårare att andas. Han ringde efter personalen och slog på dörren flera gånger utan att få hjälp. I stället kom personalen in i cellen utrustade med batong, satte handbojor på honom och slog honom hårt i ryggen medan han låg ned. Han har fortfarande ryggsproblem efter våldet.

Därefter blev han förflyttad till arresten. Det påstods att han hade orsakat översvämning i cellen och gjort sig skyldig till skadegörelse.

Han fick sova två nätter i arresten utan tillgång till sin andningsmaskin. Flera gånger fick han andningsstopp i sömnen, och han vaknade ständigt av att han inte fick luft. Det fanns risk för hans liv. Som skäl för att hans begäran om att få sova med andningsmaskinen avslogs fick han höra bl.a. att det inte fanns något eluttag i arrestcellen. Han bad om att få ett beslut om detta, vilket han nekades. Hans advokat kontaktade vakthavande befäl och fick då ett beslut skickat till sig. I detta stod det att Kriminalvården hade fattat beslutet tillsammans med sjukvården, men det fanns inte något namn på den vårdpersonal som skulle ha varit involverad i beslutsfattandet.

I avskildhetsbeslutet, som han inte har fått ta del av men som skickats till hans advokat, angavs som skäl för placeringen att han var misstänkt smittad med covid-19 och att han hade gjort sig skyldig till skadegörelse.

Brister i tillgång till utomhusvistelse

Varje dag i samband med frukostutdelningen sa han till personalen att han ville få sin promenad. Vid många tillfällen då han framåt middagstid frågade när det skulle bli dags fick han svaret att promenaden redan hade varit och att han var tvungen att vänta till nästkommande dag.

Bristande hantering av myndighetspost

Det tog en månad innan ett beslut från hovrätten lämnades ut till honom. På grund av dröjsmålet fråntogs han möjligheten att överklaga eftersom överklagandetiden hade gått ut när han fick del av beslutet.

Ett annat myndighetsbeslut som skickats till honom i häktet delades inte ut alls. När personal diskuterade beslutets innehåll med honom påtalade han att han inte hade sett beslutet. Personalen skulle titta på frågan, men han fick aldrig del av beslutet, och nu är det för sent att överklaga även detta.

Utredning

Inledningsvis begärde JO in utdrag ur Kriminalvårdsregistret om AA:s tid i häktet Uppsala under 2020 samt eventuella beslut om avskildhet under samma period. Muntliga upplysningar inhämtades också från två anställda vid

Kriminalvården. Av dessa framgick bl.a. att det inte hade fattats något beslut om avskildhet i fråga om AA samt att det förekommer att en intagen på grund av säkerhetsskäl flyttas till den närliggande arrestlokalen.

Därefter uppmanades Kriminalvården att yttra sig över AA:s anmälan när det gällde hans uppgifter om:

- a) våld och kränkande behandling från larmchefen
- b) förflyttningen av AA till arresten den 31 mars 2020 och den incident som föranledde förflyttningen. I yttrandet skulle även anges varför det inte meddelades något beslut om avskildhet
- c) brister i tillgång till utomhusvistelse
- d) bristande hantering av myndighetspost.

Yttrandet skulle också innehålla en redogörelse för i vilken omfattning och i vilka syften häktade personer som är intagna i häktet Uppsala placeras i arrestlokal.

I sitt remissvar framförde Kriminalvården, huvudkontoret, genom chefsjuristen, bl.a. följande:

Utredning

Uppgifter om sakhållandena har hämtats in från region Mitt. Av uppgifterna framgår i huvudsak följande.

Våld och kränkande behandling från "larmchefen"

Vid samtal med den kriminalvårdare som tjänstgjorde som larmchef vid det aktuella tillfället har följande framkommit. AA bad om att få en extra filt. Eftersom rummen normalt är utrustade med en filt bad larmchefen AA att backa in i rummet så att larmchefen kunde se om AA redan hade en filt i rummet. AA vägrade dock, trots uppmaningar, att släppa in larmchefen i rummet varför larmchefen var tvungen att sätta en hand på bröstet på AA för att bereda sig tillgång till rummet. Enligt den kriminalvårdare som närvarade var det ingen hård knuff och inga slag utdelades. Inte heller gjordes några uttalanden som AA torde kunna ha uppfattat som kränkande.

Förflyttningen av AA till arresten den 31 mars 2020

Av ISAP upprättad av kriminalvårdare den 31 mars 2020 framgår följande.

Klienten flaggar på och är mycket otrevlig och högljudd. Skriker och kallar undertecknad för diverse skällsord. Klienten hotar även med att svämma över rummet med vatten. Bankar och slår på dörren intensivt. Lyssnar ej på personalens anvisningar att sluta banka och skrika.

Av daganteckning upprättad av vakthavande befäl den 31 mars 2020 framgår vidare följande.

Klienten förflyttas till arresten på grund av ordningsstörning. Klienten sparkar på dörren och trycker oavbrutet på signalanordningen. Klienten har dessutom vattenfyllt sin cell. Allt sammantaget gör att han förflyttas till arresten.

Gällande själva ingripandet inför förflyttningen till arresten har följande framkommit. Under mars månad hade AA vid flera tillfällen uppträtt konfrontativt och provocerande genom att bl.a. återkommande skrika okvädesord mot personal. Eftersom AA nu uppvisade ett mycket utåtagerande beteende beordrade personal AA att lägga sig ner och informerade honom

om att OC-spray skulle kunna komma att användas om han fortsatte vara våldsam. AA följde anvisningarna och fängsel anbringades inför förflyttningen till arresten. Varken OC-spray eller batong användes. Något slag i ryggen utdelades inte. Häktets lokala instruktion är att vakthavande befäl ska dokumentera när en intagen förflyttas till ett mindre utrustat rum med anledning av ordnings- och säkerhetsskäl, vilket också gjordes genom den daganteckning som återgetts ovan.

Häktet känner inte igen AA:s beskrivning att denne skulle ha varit sjuk, febrig eller haft problem med andningen i samband med händelsen. Hade AA t.ex. haft problem med andningen hade givetvis sjukvården kontaktats.

Förflyttningen av AA skedde den 31 mars 2020 kl. 11.07 och AA återgick till häktet den 2 april 2020 kl. 14.52. Eftersom AA var belagd med restriktioner vid tillfället för förflyttningen till arresten fattade häktet inte något avskildhetsbeslut. Förflyttningen i sig innebar inte någon inskränkning i AA:s möjligheter att erhålla isoleringsbrytande åtgärder, exempelvis genom samsittning. I AA:s fall fanns det, på grund av den brottslighet AA var misstänkt för, vid den aktuella tidpunkten dock ingen lämplig intagen för AA att kunna ha samsittning med.

Brister i tillgång till utomhusvistelse

Vid frukostutdelning tillfrågas de intagna om de önskar genomföra promenad (utomhusvistelse) under dagen. Utomhusvistelse genomförs därefter under dagen enligt den turordning som ansvarig kriminalvårdare uppräftar. Av befintlig dokumentation framgår inget som tyder på att AA inte skulle genomfört utomhusvistelse enligt rutin. Det framkommer dock att AA vid två tillfällen, den 12 respektive den 17 maj 2020, brutit mot rådande ordningsregler under utomhusvistelsen genom att kommunicera med andra intagna, varför de två tillfällena avbröts i förtid. Detta har dock inte påverkat AA:s möjlighet till utomhusvistelse några andra dagar.

Bristande hantering av myndighetspost

Häktet Uppsala följer det regelverk och de rutiner som finns avseende myndighetspost, dvs. att myndighetspost lämnas ut till den intagne utan granskning om det inte framkommer något som tyder på att uppgifterna från avsändaren är oriktiga. Häktet har inte granskat myndighetspost till AA. Häktets klienthandläggare uppger att det kan ha dröjt någon dag innan AA erhöll det beslut från hovrätten som AA hänvisar till, men att detta inte ska ha hindrat rättsprocessen eftersom överklagandetiden inte hade passerat när han erhöll beslutet.

Redogörelse för i vilken omfattning och i vilka syften häktade personer som är intagna i häktet Uppsala placeras i arrestlokal

Häktet Uppsala bedriver både häktes- och arrestverksamheten i polishuset i Uppsala. Häktet och arresten ligger på samma våning och åtskiljs endast av en sluss. Vid t.ex. allvarliga ordningsstörningar eller omfattande skadegörelse på bostadsrum i häktet förekommer att vakthavande befäl beslutar att den intagne ska placeras i ett mindre utrustat bostadsrum så att ordningen och säkerheten kan upprätthållas. Eftersom det finns flera rum på arrestavdelningen som är avskalade (s.k. LOB-rum), och därmed bedöms säkrare för att undvika eventuella skador på intagna och personal, används dessa om behov finns. Ett sådant rum skiljer sig inte nämnvärt från häktets observationsrum, vilket är aktuellt för dylika placeringar. En placering på arrestavdelningen är en tillfällig lösning tills den intagne kan placeras på annan mer lämplig plats, t.ex. förflyttas till annat häkte eller åter flyttas in på häktet.

Ibland förekommer även att intagna placeras på arrestavdelningen med anledning av beläggningsläget (platsbrist). I dessa fall används de rum på arrestavdelningen som är mer utrustade, och som företrädesvis syftar till att inhysa anhållna. De rummen skiljer sig från häktenas bostadsrum på så sätt att ljusinsläpp och lampa inte kan hanteras av den intagne, utan måste regleras utifrån. Rummen saknar även TV, medan radio finns. Det är endast intagna med restriktioner som placeras i dessa rum, helst de som inte får ha tillgång till nyhetsmedia. Placeringen är kortvarig. Om behov av placeringen kvarstår under flera dagar byter de intagna plats. Placering på arrestavdelningen sker uteslutande i direkt anslutning till hållen häktningsförhandling. Någon omplacering av intagna som redan befinner sig på häktet förekommer inte.

Vad gäller arrestverksamheten i sig kan följande nämnas. Häktet bedriver arrestverksamheten efter överenskommelse med Polismyndigheten. Överenskommelsen innebär ett fullständigt övertagande av verksamheten. Själva lokalerna tillhör dock fortfarande Polismyndigheten.

Övrigt

Berörd befattningshavare har getts tillfälle att lämna synpunkter inför regionens yttrande samt har fått del av Kriminalvårdens yttrande.

Rättslig reglering

Av 1 kap. 4 § häkteslagen (2010:611), HäL, framgår att varje intagen ska bemötas med respekt för sitt människovärde och med förståelse för de särskilda svårigheter som är förenade med frihetsberövandet.

Av 1 kap. 6 § HäL framgår att verkställigheten inte får innebära andra begränsningar i den intagnes frihet än som följer av denna lag eller som är nödvändiga för att ordningen eller säkerheten ska kunna upprätthållas. En kontroll- eller tvångsåtgärd får endast användas om den står i rimlig proportion till syftet med åtgärden. Om en mindre ingripande åtgärd är tillräcklig ska den användas.

Av 2 kap. 5 § HäL framgår att en intagen ska ges möjlighet att dagtid vistas tillsammans med andra intagna (gemensamhet), om inte

1. den intagne är placerad i en annan förvaringslokal än i ett häkte och lokalförhållandena inte tillåter gemensamhet,
2. det av säkerhetsskäl är nödvändigt att hålla den intagne avskild från andra intagna, eller
3. det är nödvändigt för att genomföra en kroppsbesiktning.

Av 2 kap. 7 § HäL framgår att en intagen ska ges möjlighet att vistas utomhus minst en timme varje dag, om det inte finns synnerliga skäl mot det.

Av 3 kap. 6 § HäL framgår bl.a. att försändelser mellan en intagen och en svensk myndighet ska vidarebefordras utan granskning.

Av 3 kap. 8 § andra stycket HäL framgår bl.a. att en försändelse som avses i 6 § får endast granskas för att utreda vem avsändaren är.

Av 4 kap. 10 § HäL framgår att en intagen får beläggas med fängsel

1. vid förflyttning inom förvaringslokalen och vid transport eller annan vistelse utanför lokalen, om det är nödvändigt av säkerhetsskäl, eller
2. om han eller hon uppträder våldsamt och det är absolut nödvändigt med hänsyn till den intagnes egen eller någon annans säkerhet till liv eller hälsa.

En läkare ska så snart som möjligt undersöka en intagen som belagts med fängsel enligt första stycket 2.

Av 5 kap. 1 § första och andra stycket HäL framgår att en intagen som behöver hälso- och sjukvård ska undersökas av läkare. Läkare ska också

tillkallas om en intagen begär det och det inte är uppenbart att en sådan undersökning inte behövs. En intagen som behöver hälso- och sjukvård ska vårdas enligt de anvisningar som ges av läkare. Om en intagen inte kan undersökas eller behandlas på ett lämpligt sätt i förvaringslokalen, ska den allmänna sjukvården anlitas. Om det behövs, ska den intagne föras över till sjukhus.

Av 24 kap. 2 § brottsbalken framgår bl.a. följande. Rymmer den som är intagen i kriminalvårdsanstalt eller som är häktad, anhållen eller annars berövad friheten eller sätter han eller hon sig med våld eller hot om våld till motvärm eller gör han eller hon på annat sätt motstånd mot någon som han eller hon står under uppsikt av, när denne ska hålla honom eller henne till ordningen, får det våld brukas som med hänsyn till omständigheterna är försvarligt för att rymningen ska hindras eller ordningen upprätthållas.

Av 24 kap. 22 § rättegångsbalken framgår bl.a. att den som är gripen, anhållen eller häktad ska tas i förvar. Den som häktas ska utan dröjsmål föras till häkte. Om det är av synnerlig vikt att den häktade, för utredning av det brott som föranlett häktningen eller något annat brott som han är misstänkt för, förvaras på en annan plats än som anges i första stycket, får rätten på åklagarens begäran förordna att den häktade tills vidare inte ska föras till häkte. Rätten eller åklagaren får även besluta att den häktade, sedan han förts till häkte, ska föras till en plats utom häktet för förhör eller annan åtgärd.

Av 1 kap. 17 § Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd om häkte (KVFS 2011:2), FARK Häkte, framgår bl.a. följande. I en intagens bostadsrum ska det finnas stol, bord, skåp eller hylla, säng, bäddutrustning, spegel, anslagstavla, mugg, väckarklocka, radio, TV samt anordning som gör att den intagne själv kan reglera inflödet av dagsljus.

Första stycket gäller inte om annat följer av ett beslut om restriktioner, om det finns risk för att den intagne allvarligt skadar sig själv eller annan eller gör sig skyldig till skadegörelse, om det saknas ordinarie bostadsrum på grund av platsbrist eller när det finns behov av att göra tillfälliga omplaceringar i syfte att upprätthålla ordning och säkerhet. Så långt det är möjligt utifrån ordnings- och säkerhetsskäl ska bostadsrummet i dessa fall försees med sådant som enligt första stycket ska finnas i en intagens bostadsrum.

Av 3 kap. 15 § FARK Häkte framgår att en försändelse till eller från en intagen ska befordras samma dag som försändelsen kommer till häktet, om det är möjligt och försändelsen inte ska granskas eller hållas kvar.

Kriminalvårdens bedömning

Av utredningen har inte framkommit någonting som tyder på att Kriminalvårdens personal har agerat felaktigt vid vare sig händelsen med "larmchefen" den 25 februari 2020 eller vid ingripandet mot AA den 31 mars 2020. Det har inte heller framkommit några brister avseende AA:s möjligheter till utomhusvistelse eller vid hanteringen av hans myndighetspost.

När det gäller frågan om huruvida ett beslut om avskildhet borde ha fattats med anledning av förflyttningen av AA den 31 mars 2020 gör Kriminalvården följande bedömning.

AA var belagd med restriktioner vid den aktuella tidpunkten. Av Kriminalvårdens handbok om gemensamhet och avskildhet i häkte (2018:13) framgår att om en intagen redan med stöd av restriktioner är "avskild" från gemensamhet med andra intagna är utgångspunkten att avskildhetsbeslut med stöd av häkteslagen inte ska fattas. Även om det finns skäl att avskilja en intagen med restriktioner på grund av säkerhetsskäl ska häktet alltså inte fatta beslut om avskildhet. För det fall häktet anser att ytterligare inskränkningar utöver meddelade restriktioner behövs ska häktet fatta beslut om avskildhet. Ett exempel är om den intagne av åklagare medges restriktionslättnader i form av samsittning, men häktet med hänsyn till säkerheten inte anser att det är lämpligt.

Av JO:s tidigare uttalande (JO 2018/19 s. 146) framgår att ett beslut av Kriminalvården som inte leder till någon faktisk skillnad i förhållande till de restriktioner för den häktade som åklagaren beslutat om bör undvikas. Däremot ansåg JO att Kriminalvården av säkerhetsskäl borde kunna fatta ett beslut som innebär ytterligare inskränkningar utöver de restriktioner som åklagaren meddelat. Ett exempel som lyftes fram var det som därefter fördes in i Kriminalvårdens handbok, se föregående stycke.

Av Kriminalvårdens utredning i ärendet har framkommit att förflyttningen av AA från dennes bostadsrum till arresten inte innebar någon inskränkning i AA:s möjligheter att erhålla isoleringsbrytande åtgärder, exempelvis i form av samsittning. Förflyttningen innebar således inte någon faktisk skillnad i förhållande till de restriktioner som åklagaren redan hade beslutat om. När det gäller att AA placerades i ett mindre utrustat rum är det Kriminalvårdens bedömning att situationen faller inom undantaget i 1 kap. 17 § andra stycket FARK Häkte om när utrustningen i bostadsrum får frångås. Daganteckning härom gjordes i enlighet med gällande rutin.

När det gäller häktets placering av intagna i arrestlokal gör Kriminalvården följande bedömning.

Domstol får på grund av utredningsskäl fatta beslut om att en häktad ska föras till annan plats än häkte. Kriminalvården kan således inte besluta att en häktad ska föras någon annanstans än till häkte. Den aktuella hanteringen vid fall av platsbrist på häktet har således varit felaktig. Av utredningen har framkommit att de arrestplatser som tagits i anspråk har en standard som till viss del avviker från bostadsrummen på häktet. De placeringar som skett har varit kortvariga och har uteslutande avsett intagna som haft beslut om restriktioner och som inte redan befunnit sig på häktet. Det pågår arbete på det aktuella häktet med att utöka häktesverksamheten till arrestlokalerna. Om så sker kommer arrestlokalerna att utrustas enligt den standard som gäller bostadsrum på häkte.

AA kommenterade remissvaret och anförde bl.a. följande. Det stämmer inte att häktet inte kände till att han var sjuk och hade problem med andningen vid händelsen den 31 mars 2020. Av hans journal framgår att han under natten påkallade personalens uppmärksamhet med anledning av att han kände sig febrig och att de kontrollerade hans kroppstemperatur. Vidare anges att en läkare bedömt honom som misstänkt smittsam till dess att han varit symtomfri under 48 timmar och att vakthavande befäl informerades om detta. AA bifogade utdrag ur sin patientjournal.

I ett beslut den 30 november 2022 anförde *JO Katarina Pahlsson* följande:

Bedömning

AA har framfört flera klagomål om hur han behandlats i häktet Uppsala. Som framgått har jag begränsat min granskning till vissa frågor. Dessa kommer jag att behandla i skilda avsnitt.

Kriminalvården har i allt väsentligt beskrivit den rättsliga reglering som är relevant i ärendet. Jag hänvisar till redogörelsen och återkommer till ytterligare rättsliga utgångspunkter nedan.

Förflyttningen av AA till en mindre utrustad cell

När det gäller händelsen den 31 mars 2020 har AA och Kriminalvården lämnat olika uppgifter om både AA:s uppträdande och häktespersonalens agerande. Det framstår inte som meningsfullt att fortsätta utredningen om den saken. Jag

får konstatera att det inte finns stöd för att kritisera personalens bemötande eller behandling av AA vid ingripandet.

Det är dock klarlagt att AA då vistades i häktet och att han flyttades därifrån till en mindre utrustad cell i arresten. Den placeringen varade fram till den 2 april 2020.

Enligt Kriminalvårdens remissvar var AA vid den aktuella tidpunkten ålagd restriktioner som innebar att han inte fick vistas i gemensamhet. Förflyttningen ska inte ha inneburit några faktiska skillnader i förhållande till restriktionerna. Häktet fattade därför inte något beslut om placering i avskildhet i samband med att AA fördes till arresten och fick en cell med begränsad utrustning. Som framgått av redogörelsen i yttrandet kan utrustningen i en cell begränsas i enlighet med en särskild bestämmelse i Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd (KVFS 2011:2) om häkte, FARK Häkte. Det är fallet om det t.ex. finns risk för att den intagne allvarligt skadar sig själv eller gör sig skyldig till skadegörelse eller när det finns behov av att göra tillfälliga omplaceringar i syfte att upprätthålla ordning och säkerhet (se 1 kap. 17 § FARK Häkte, se också förordningen [2014:1108] om utformningen av häkten och polisarresten).

JO har i tidigare beslut framhållit att de omständigheter som ligger till grund för en placering av en intagen i ett rum med begränsad utrustning bör dokumenteras i den intagnes journal (se bl.a. mitt beslut den 6 november 2020, dnr 5755-2019, och JO:s beslut den 13 augusti 2018, dnr 5225-2015). Vidare har JO uttalat att det givetvis är önskvärt att intagna i avskildhet inte placeras i rum med lägre standard än som kan motiveras av säkerhetsskäl (se t.ex. JO:s beslut den 21 maj 2008, dnr 2574-2007). Om en intagen flyttas till ett bostadsrum med begränsad utrustning, och förflyttningen dessutom innebär en begränsning av hans eller hennes möjlighet till gemensamhet med andra intagna, ska även ett beslut om avskildhet fattas (se det nyss nämnda beslutet den 13 augusti 2018).

Frågan om och i så fall när Kriminalvården ska fatta ett beslut om avskildhet för en häktad som är påförd gemensamhetsrestriktioner har tidigare varit föremål för JO:s bedömning. Som myndigheten har redogjort för i sitt remissvar uttalade dåvarande chefsJO Elisabeth Rynning i ett beslut som sin mening att utgångspunkten är att Kriminalvården ska bedöma om de restriktioner som åklagaren har meddelat är tillräckliga för att upprätthålla säkerheten. Hon ansåg emellertid att ett beslut av Kriminalvården som inte leder till någon faktisk skillnad i förhållande till de restriktioner för den häktade som åklagaren har beslutat om bör undvikas men att myndigheten av säkerhetsskäl bör kunna fatta ett beslut som innebär ytterligare inskränkningar utöver åklagarens redan meddelade restriktioner (se JO 2018/19 s. 146).

Jag kan för egen del se att detta ställningstagande inte är helt oproblematiskt och kan få skäl att återkomma till den frågan. Med det sagt finner jag mot bakgrund av vad som upplysts om AA:s agerande under vistelsen i häktet inte anledning att göra några uttalanden om att han placerades i en mindre utrustad cell. Häktet har dokumenterat åtgärden och anledningen i hans journal.

Placering av häktade i arrestceller

Som nämnts var den cell som AA placerades i en arrestcell.

Enligt remissvaret ansvarar Kriminalvården för driften av arrestverksamheten i Uppsala efter överenskommelse med Polismyndigheten. Denna typ av arrangemang, som medför att häktade intagna kan komma att placeras i arrestceller, har jag uppmärksammat tidigare (se inspektionsprotokoll i JO:s dnr 6684-2021 och O 34-2021).

Kriminalvården har uppgett att det vid häktet Uppsala förekommer att intagna placeras på arrestavdelningen på grund av beläggningsläget, men att det i så fall har rört sig om intagna som inte redan vistats i häktet. Det har däremot också framgått att arrestens s.k. LOB-celler används av häktet vid behov, exempelvis vid allvarliga ordningsstörningar och vid omfattande skadegörelse av häktets celler. Det var fallet när AA fördes dit den 31 mars 2020. Kriminalvården har vidare förklarat att det pågår ett arbete med att utöka häktesverksamheten till arrestlokaler och att utrymmena då kommer att utrustas enligt den standard som gäller för bostadsrum i häkte.

Till saken hör dock att arrester och häkten är avsedda för olika typer av frihetsberövade. Det saknas visserligen en definition av vad som är en arrest respektive ett häkte, men lagstiftaren har utgått från att det finns en skillnad mellan dessa båda typer av förvaringslokaler för frihetsberövade. Som exempel kan nämnas att en person som blivit häktad utan dröjsmål ska föras till ett häkte. Om det är av synnerlig vikt att den häktade, för utredning av det brott som föranlett häktningen eller något annat brott som han eller hon är misstänkt för, förvaras på en annan plats än i häkte, får rätten på åklagarens begäran förordna att den häktade tills vidare inte ska föras till häkte. Rätten eller åklagaren får även besluta att den häktade, sedan han eller hon förts till häkte, ska föras till en plats utom häktet för förhör eller annan åtgärd. Detta framgår av bestämmelsen i 24 kap. 22 § rättegångsbalken. Det får anses självklart att en sådan "annan plats" är t.ex. en polisarrest.

Vidare kan nämnas att det i 9 § strafftidslagen (2018:1251) anges att en dömd som ska överföras eller förpassas till kriminalvårdsanstalt för verkställighet av fängelsestraff får i anslutning till det tas in i häkte under vissa förutsättningar. Den dömda får i dessa fall också tillfälligt tas in i polisarrest. Är den dömda under 18 år – dvs. ett barn i juridisk mening – får han eller hon tas in i polisarrest endast om det är absolut nödvändigt. Liknande bestämmelser gäller vid omplacering av den som är intagen i anstalt, se 2 kap. 4 a § fängelselagen (2010:610).

Som ytterligare belysning av den skillnad som lagstiftaren gör på arrester och häkten kan följande uppmärksammas. Ett barn som är gripen eller anhållen får i enlighet med regeln i 6 a § lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare endast hållas i förvar i en polisarrest om det är absolut nödvändigt. Lagstiftaren har som skäl för detta pekat på att miljön där ofta är stökig och högljudd med människor som är påverkade av alkohol och droger. Och förutom möjlighet till vistelse på en rastgård finns det i en arrest sällan tillfällen till mänsklig kontakt. Av den anledningen har t.ex. ett rum i ett häkte ansetts som en klart lämpligare placering för ett barn än en polisarrest

(prop. 2019/20:129 s. 46 f.). JO har tidigare uttalat att arrester är utformade för frihetsberövanden som är begränsade i tiden och pågår som mest i tre till fyra dygn (se JO 2019/20 s. 203).

I inspektionsprotokollet i JO:s ärende med dnr O 34-2021 uppmärksammades att Kriminalvården, som i det nu aktuella fallet, på vissa ställen höjer standarden på arrestceller för att kunna placera häktade där. Med anledning av det uttalade jag bl.a. följande:

Jag vill därför framhålla att det inte bara är standarden på cellen som är avgörande för bedömningen att det är olämpligt att placera en häktad i en arrest. Om cellen finns i en lokal där det placeras andra kategorier av frihetsberövade, t.ex. omhändertagna för berusning, riskerar den häktade att befinna sig i en miljö där det även vistas stökiga och drogpåverkade personer (jfr nyss nämnda proposition). Det är en miljö som inte passar för längre frihetsberövanden och det är en uppfattning som enligt min mening åter speglas i utformningen av 24 kap. 22 § rättegångsbalken.

För att kunna förverkliga lagstiftarens intention – och för att frihetsberövade inte placeras i miljöer som bedömts olämpliga – är det viktigt att skillnaden mellan arrester och häkten upprätthålls i praktiken. Det är som regel inte något problem om det är olika myndigheter som ansvarar för driften av arrester respektive häkten. Däremot finns det en påtaglig fara att denna gräns suddas ut i de fall där Kriminalvården även ansvarar för arrestverksamheter.

Precis som Kriminalvården har redogjort för i remissvaret innebär regleringen i 24 kap. 22 § rättegångsbalken att ett beslut om att en häktad ska vara placerad i en arrest bara kan fattas med hänsyn till utredningsskäl, och det av rätten på åklagarens begäran. Den ordning som har tillämpats vid häktet Uppsala i detta avseende har alltså inte haft stöd i lag, vilket i sig är anmärkningsvärt. Platsbrist utgör inte någon rättslig grund för att ha kvar en nyligen häktad person i polis-arrest (se mitt beslut JO 2021/22 s. 261, se även Hovrätten för Västra Sveriges beslut den 11 juni 2020, mål nr Ö 3453-20). Detsamma gäller för intagna som redan vistas i häkte och som därefter förs till en arrest.

Som framgått har inte heller cellens standard någon avgörande betydelse i detta sammanhang. Även om en arrestcell utrustas enligt vad som gäller i häkte är cellen – de facto – en arrestcell, vilket innebär att regeln i 24 kap. 22 § rättegångsbalken blir tillämplig.

Jag har tidigare uppmärksammat regeringen på den problematik som nu har beskrivits (se inspektionsprotokollet i dnr O 34-2021). Omständigheterna i nu aktuellt ärende är ytterligare en illustration av denna allvarliga situation och utredningen tyder på att bestämmelsen i rättegångsbalken återkommande sätts ur spel. Jag skickar därför en kopia av detta beslut till regeringen för kännedom.

Övriga frågor

Kriminalvården har bemött AA:s övriga klagomål om våld och kränkande behandling från larmchefen samt brister i tillgången till utomhusvistelse och hantering av försändelser. Här står alltså uppgift mot uppgift och jag bedömer att ytterligare utredning inte skulle leda till något annat resultat. Det som har kommit fram ger inte anledning till någon kritik från min sida.

Jag vill också anmärka att det framgår av AA:s journal att han inte fick tillgång till sin andningsmaskin i samband med att han flyttades till arrestcellen. Som jag förstår utredningen grundades detta på en säkerhetsbedömning, men även lokalens utformning ska ha haft betydelse. Av dokumentationen kan dock utläsas att häktet samrådde med sjukvården i frågan. Kriminalvården har vidare motsagt att AA skulle ha haft problem med andningen vid tillfället och förklarat att sjukvården hade kontaktats om så hade varit fallet. Jag finner mot bakgrund av omständigheterna inte skäl att uttala mig heller i denna del.

Ärendet föredrogs av områdesansvariga rättssakkunniga Carl-Johan Malmqvist. I beredningen deltog även byråchefen Catrine Björkman.

Om befordran av myndighetspost till intagna och deras kommunikation med advokater

(Dnr 7551-2021)

Beslutet i korthet: Anstalten Hall har en rutin som går ut på att intagna öppnar myndighetspost i närvaro av personal på en särskilt anvisad plats. Enligt Kriminalvården står dock anstaltspersonalen på andra sidan om det bord där den intagne sitter och öppnar posten och kan därför inte se innehållet.

JO anser att ett sådant förfarande strider mot syftet med reglerna om skydd för myndighetspost, även om det i och för sig inte utgör brevgranskning. Enligt henne kan det visserligen vara en fördel ur proportionalitets-hänseende om en intagen, som kan antas vidta otillåtna åtgärder, tar del av sin myndighetspost på ett sådant sätt att en tvångsåtgärd i form av t.ex. kroppsvisitation därefter kan undvikas. JO uttalar dock att den beskrivna ordningen skulle kunna medföra att personalen faktiskt har en möjlighet att se innehållet eller få en uppfattning om det och att förfarandet då inte är förenligt med skyddet för den förtroliga kommunikationen och regleringen om befordran av myndighetspost. Ordningen för befordran av myndighetspost vid Hall kan enligt JO ifrågasättas.

I beslutet påminner JO också om att ett okontrollerat advokatbesök inte får övervakas med övervakningskamera. Vidare framhålls att det inte finns utrymme för någon form av avlyssning av elektronisk kommunikation mellan en intagen och en advokat när det rör sig om en rättslig angelägenhet.

Anmälan

I en anmälan som kom in till JO den 28 september 2021 framförde AA klagomål mot Kriminalvården, anstalten Hall. AA anförde bl.a. följande.

Han är placerad på anstaltens säkerhetsavdelning. På denna avdelning är samtliga utrymmen förutom cellerna övervakade med ljud och bild. Övervakningsutrustningen är ständigt aktiverad, vilket innebär att telefonsamtal mellan intagna och advokater avlyssnas. Dessutom granskar anstalten s.k. myndighetspost trots att den intagne inte har begärt en innehavsprövning. Vid ett tillfälle

fick han öppna och gå igenom handlingar från Svea hovrätt övervakad av tre kriminalvårdare. Han utlovades att få tillgång till dessa i enrum dagen därpå, men han har ännu inte fått någon möjlighet till det. När han påpekade att han måste få läsa handlingarna fick han till svar att de skulle granskas och att en intagen under inga omständigheter får vistas ensam med myndighetspost. Eftersom han är åtalad och har ett pågående resningsärende är det särskilt angeläget för honom att utan övervakning kunna samtala med sina juridiska ombud och ta emot besök av dem samt gå igenom myndighetspost.

AA kompletterade därefter sin anmälan.

Utredning m.m.

Kriminalvården uppmanades att yttra sig över AA:s klagomål. I remissvaret anförde Kriminalvården, Region Stockholm, genom regionchefen i huvudsak följande:

Kriminalvården har inhämtat uppgifter från ledningen vid anstalten Hall.

Rutinen vid säkerhetsavdelningen är sådan att myndighetspost befordras till den intagne i ett studierum. Personal är närvarande i rummet men på ett sådant avstånd att de absolut inte kan se vad brevet innehåller. Den intagne tar del av brevet på ena sidan ett stort bord och personalen står på andra sidan bordet, flera meter ifrån. Om den intagne begär att få inneha försändelsen så sker en prövning. Nekas den intagne meddelas ett motiverat skriftligt beslut. Om den intagne inte önskar inneha handlingen går den okontrollerad till förrådet.

Anmälares beskrivning kring befordran av handlingar från Svea hovrätt den 24 september 2021 överensstämmer inte med anstaltens rutin. Då den personal som anmälares namnger inte varit i tjänst sedan flera månader har anmälares påståenden inte kunnat följas upp. Handlingar som rör den intagnes egna ärenden i domstol nekas aldrig. Däremot medges normalt endast innehav av sådana handlingar under tid när den intagne vistas ensam.

På säkerhetsenheten är samtalsrummen försedda med kameraövervakning. Kameran täcks över vid besök som inte kontrolleras. Någon ljudupptagning eller avlyssning äger inte rum. Anmälares har varit placerad i anstalten Hall sedan 8 september 2021 och har under den tiden inte haft några besök av advokat. Han har endast haft ett besök av en närstående, besöket genomfördes i ett glasruterum och inte i rum avsedda för okontrollerade besök.

Rättslig reglering

Av 1 kap. 6 § fängelselagen (2010:610) följer att verkställigheten inte får innebära andra begränsningar i den intagnes frihet än som följer av denna lag eller som är nödvändiga för att ordningen eller säkerheten ska kunna upprätthållas. En kontroll- eller tvångsåtgärd får endast användas om den står i rimlig proportion till syftet med åtgärden. Om en mindre ingripande åtgärd är tillräcklig ska den användas.

Av 5 kap. 1 § fängelselagen följer att en intagen får ta emot och inneha de personliga tillhörigheter som är motiverade med hänsyn till att verkställigheten ska kunna genomföras på ett ändamålsenligt sätt. Med personliga tillhörigheter avses all den egendom som tillhör en intagen, inklusive försändelser (prop. 2009/10:135 s. 134). I 5 kap. 2 § fängelselagen anges bl.a. att tillhörigheter som en intagen inte får ta emot och inneha får omhändertas och förvaras för den intagnes räkning.

Enligt 7 kap. 2 § får ett besök, om det är nödvändigt av säkerhetsskäl, kontrolleras genom att personal övervakar besöket eller att besöket äger

rum i ett besöksrum som är så utformat att det omöjliggör att föremål överlämnas. Ett besök av en advokat som biträder den intagne i en rättslig angelägenhet får kontrolleras endast om advokaten eller den intagne begär det.

Enligt 7 kap. 6 § fängelselagen ska en försändelse mellan en intagen och en advokat, en svensk myndighet eller ett internationellt organ som har av Sverige erkänd behörighet att ta emot klagomål från enskilda vidarebefordras utan granskning. I samma bestämmelse föreskrivs att om det finns anledning att anta att uppgiften om avsändare av en sådan försändelse till en intagen är oriktig, får försändelsen granskas i syfte att utreda vem avsändaren är.

Kriminalvårdens bedömning

Innehållet i myndighetspost kan ibland vara sådant att den intagne inte får inneha det på bostadsrummet. Det kan t.ex. i anstalt röra sig om domar, förundersökningsprotokoll eller liknande som i vissa fall inte får innehas av säkerhetsskäl. Kriminalvården måste ändå befordra myndighetsposten, dvs. låta den intagne ta del av den. Praktiskt löses denna befordran genom att den intagne får ta del av innehållet i försändelsen på en särskilt anvisad plats. JO har i flera beslut (t.ex. den 6 december 2013, dnr 4465-2012 m.fl. [*beslutet är även redovisat i JO:s ämbetsberättelse, se JO 2014/15 s. 193, JO:s anm.*]) inte haft några invändningar mot en sådan rutin. Ett förfarande där en intagen uppmanas att öppna myndighetspost i närvaro av anstaltspersonal strider mot syftet med reglerna om skydd för myndighetspost och får därför inte användas. (Se exempelvis JO 1994/95 s. 175.)

Som framgår av anmälan så övervakas den intagne när denne tar del av myndighetspost. Personalen är dock placerad så att det är uppenbart att skyddet för förtrolig kommunikation upprätthålls. Den intagne övervakas endast för att kunna uppmärksamma om denne gömmer delar av innehållet i försändelsen. Detta hanteringssätt bedöms vara betydligt mindre ingripande än att den intagne tar del av försändelserna i enrum och därefter, om bedömningen görs att det finns anledning att anta att otillåtna föremål anträffas, genomgår en ytlig kroppsbesiktning. Just vid säkerhetsavdelningen finns det ofta anledning att anta att otillåtna föremål skulle anträffas om den intagne inte övervakas när denna tar del av myndighetspost. Exempelvis beställer anmälaren många domshandlingar från landets domstolar som gäller andra intagna.

Okontrollerade besök avlyssnas inte vid säkerhetsavdelningen, anstalten Hall.

AA kommenterade remissvaret. Han inkom därefter, den 3 maj 2022, med en ny anmälan. AA klagade då på att anstalten hade granskat post som han lämnat in för befordran till Kriminalvårdens huvudkontor. Den anmälan lades upp som ett nytt ärende, JO:s dnr 3769-2022, och efter remiss till myndigheten meddelades ett kritikbeslut den 14 november 2022.

I ett beslut den 23 mars 2023 anförde *JO Katarina Pahlsson* följande:

Bedömning

Kriminalvården har i huvudsak redogjort för de bestämmelser i fängelselagen (2010:610) som är av betydelse i ärendet. Jag kan tillägga att elektronisk kommunikation mellan en intagen och en advokat som biträder den intagne i en rättslig angelägenhet enligt 7 kap. 5 § andra stycket fängelselagen inte får avlyssnas.

AA:s uppgifter om ljud- och bildövervakning i anstalten av förhållandena vid intagnas kontakter med advokater har bemötts av Kriminalvården. Remissvaret är något oklart men jag utgår från att anstalten är väl medveten om vad som gäller. Likväl vill jag påminna om följande. Om ett besök av en advokat inte ska kontrolleras enligt 7 kap. 2 § andra stycket fängelselagen, dvs. varken advokaten eller den intagne begärt det, får samtalsrummet givetvis inte övervakas med övervakningskamera. Detta gäller även om övervakningskameran inte spelar in ljud och oavsett om inspelningen sparas eller raderas (jfr JO 2020/21 s. 385). När det sedan gäller elektronisk kommunikation lämnar som nyss framgått bestämmelsen i 7 kap. 5 § andra stycket fängelselagen inget utrymme för någon form av avlyssning av sådan kommunikation mellan en intagen och en advokat när det rör sig om biträde i en rättslig angelägenhet. Jag har tidigare uttalat allvarlig respektive mycket allvarlig kritik mot anstalter när avlyssningsförbudet överträtts genom att personal närvarade i rummet utan att den intagne begärt personalens bistånd under samtalet (se beslut den 8 mars 2022, dnr 3272-2021, och den 28 september 2022, dnr 2282-2022).

Kriminalvården har i remissvaret förklarat att det som AA anfört om hanteringen av handlingar från Svea hovrätt inte har kunnat följas upp av myndigheten, men att förfarandet inte överensstämmer med anstaltens rutin. Jag uppfattar att myndigheten menar att en innehavsprövning görs först sedan en intagen begärt att få inneha en tillhörighet och att det inte gått att klarlägga hur det förhållit sig med ett eventuellt löfte till AA om hur han skulle få läsa de aktuella domstolsdokumenten. Enligt min bedömning är det inte meningsfullt med ytterligare utredningsåtgärder för att försöka få klarhet i det sistnämnda avseendet. Jag får därför konstatera att det som har kommit fram i denna del inte ger skäl till någon kritik från min sida.

Myndighetspost ska vidarebefordras utan granskning. Om det finns anledning att anta att uppgiften om avsändare av en sådan försändelse till en intagen är oriktig, får dock försändelsen granskas i syfte att utreda vem avsändaren är. Som Kriminalvården har redogjort för framgår detta av 7 kap. 6 § fängelselagen. Bestämmelsen kan ses som en anpassad form för de intagna av det grundlagsskydd mot undersökning av brev eller annan förtrolig försändelse som gäller för var och en enligt 2 kap. 6 § regeringsformen (se prop. 2009/10:135 s. 110 f.).

I det nu aktuella fallet har Kriminalvården bekräftat att anstaltspersonal är närvarande när intagna öppnar myndighetspost. Av JO:s tidigare uttalanden framgår att ett sådant förfarande har ansetts strida mot syftet med reglerna om skydd för myndighetspost, även om det i och för sig inte utgör brevgranskning (se JO 2009/10 s. 188 och 1994/95 s. 175). Jag har samma uppfattning. Det kan noteras att myndighetens handbok om intagnas försändelser (2015:2) redogör för de tidigare JO-uttalandena. Den ordning som gäller vid anstalten Hall kan redan mot denna bakgrund ifrågasättas.

Kriminalvården har anfört att personalen är placerad så att det är uppenbart att skyddet för förtrolig kommunikation upprätthålls och att personalnärvaron enbart syftar till att säkerställa att den intagne inte gömmer delar av försändelsens innehåll. Jag kan instämma i att det i och för sig är en fördel om arrangemanget när en intagen, som kan antas vidta otillåtna åtgärder, tar del av sin

myndighetspost i praktiken kan ordnas på ett sådant sätt att en tvångsåtgärd i form av t.ex. kroppsvisitation därefter så långt möjligt kan undvikas. Det är för övrigt väl i linje med att en kontroll- eller tvångsåtgärd endast får användas om den står i rimlig proportion till syftet med åtgärden, och att om en mindre ingripande åtgärd är tillräcklig så ska den användas (1 kap. 6 § fängelselagen).

I det aktuella utrymmet står dock kriminalvårdspersonalen på andra sidan om det bord där den intagne sitter när han öppnar sin myndighetspost. Det skulle kunna medföra att personalen faktiskt har en möjlighet att se innehållet eller i vart fall kan få en uppfattning om detta. Jag vill understryka att ett sådant förfarande inte är förenligt med skyddet för den förtroliga kommunikationen och regleringen om befordran av myndighetspost. Vidare finns det anledning att påminna om de kritiska synpunkter som JO efter en inspektion av anstalten Hall våren 2018 framförde på delar av rutinerna vid befordran av myndighetspost till intagna, som medförde att viss granskning då ägde rum (se JO:s protokoll i dnr 2416-2018).

Jag hyser alltså flera tveksamheter kring ordningen i detta avseende vid anstalten Hall, och det finns enligt min mening skäl för anstalten att överväga den samt att se över rutinerna. I sammanhanget vill jag uppmärksamma att andra verksamhetsställen, såsom anstalten Ystad, har en rutin enligt vilken intagna ska få ta del av myndighetspost enskilt i ett rum men att sådan post i vissa fall vägs före och efter befordran (se Kriminalvårdens Tillsynsrapport VO Ystad 2022:2, s. 21 f.).

Det som framkommit i övrigt motiverar inte något uttalande från min sida.

Ärendet föredrogs av rättsakkunniga Henrik Starfelt. I beredningen deltog även byråchefen Catrine Björkman.

Behandlingen av häktade och användandet av fängsel i domstolslokaler

(Dnr 8643-2021)

Beslutet i korthet: Kriminalvården hade inte tillgång till något utrymme som klassades som säkrat i tingsrätten Hudiksvall. Det medförde att den som var häktad bar fängsel utanför rättsalen i den domstolen. Vid normal incidentrisk belades den intagne med handfängsel och midjefängsel med handtag eller rem. Enligt anmälan användes dessa fängsel även under måltider och toalettbesök.

I beslutet uttalar JO att det är viktigt att en häktad persons grundläggande behov kan tillgodoses oavsett i vilken byggnad en förhandling genomförs. Det får t.ex. inte förekomma att den häktade tvingas att avstå från att äta, dricka, ta medicin eller gå på toaletten på grund av att fängslen omöjliggör detta. Inför transporter till domstolsbyggnader där det inte tillhandahålls säkrade utrymmen anser hon därför att Kriminalvården måste överväga om det genom kompensatoriska åtgärder är möjligt att tillgodose den intagnes behov på ett humant sätt. Det bör enligt JO vidare ingå i transport-

planeringen att i förväg ta ställning till om lättnad av fängsel kan ske vid toalettbesök och måltider.

Inledning

Anmälan i det här ärendet gjordes när tingsrätten i Hudiksvall hade sin verksamhet i en äldre domstolsbyggnad. Även Kriminalvårdens remissvar lämnades under den tid som domstolen låg i de tidigare lokalerna. I månadsskiftet mars–april 2023 flyttade tingsrätten, som sedan den 1 november 2022 heter Hälsinglands tingsrätt, till nya lokaler. Ärendet rör således förhållandena före flytten.

Anmälan

I en anmälan som kom in till JO den 2 november 2021 klagade advokaten AA på hur intagna i häktet Gävle behandlades när de transporterades till förhandling vid tingsrätterna i Hudiksvall och Gävle. Hon anförde i huvudsak följande.

Häktets användning av fängsel vid förhandlingar i framför allt Hudiksvalls tingsrätt är djupt kränkande för de intagna. Alla klienter bär handbojor som är fästa i ett midjebälte. Dessa fängsel används under transport i bil, till och från förhandlingssalar, vid pauser i rättegångar, under lunchtid och vid toalettbesök. Inne i förhandlingssalen tas fängslen av rakt framför domstolens ledamöter. Detta gäller oavsett om förhandlingssalen kan nås från de låsta utrymmena eller inte. Det görs inte någon individuell bedömning utifrån vilken typ av brott som den intagne misstänks för, om denne är överviktig, äldre eller har svårt att gå.

Under lunchen och vid andra pauser får den intagne sitta i tingsrättens låsta utrymmen med handfängslen fästa vid midjebältet, vilket gör det omöjligt att t.ex. dricka kaffe eller vatten. Om klienten behöver ta medicin får hon som advokat öppna medicinpåsen, lägga in tabletten i den intagnes mun och ”mata” denne med vatten. De intagna är hänvisade till att äta lunch och gå på toaletten med handfängsel på båda händerna. Vid flera tillfällen har intagna som bett om att handfängslen ska låsas upp under toalettbesök nekats detta.

I samband med en förhandling i Hudiksvalls tingsrätt uttryckte hennes klient att han fick lov att hålla sig eftersom det inte gick att kissa när han satt fast. Hon påtalade detta för kriminalvårdspersonalen som till slut, efter telefonkontakt med en chef, låste upp fängslet på den ena handen. Klienten var gravt överviktig och rörde sig sakta, varför han inte skulle ha kunnat rymma.

Häktets förhållningssätt motverkar en jämställd process mellan parterna. Flera av hennes klienter har valt att delta i tingsrättsförhandlingar via videolänk för att undvika den förnedrande behandlingen vid personlig inställelse i domstolen.

AA bifogade en bild på en person med handfängsel fästa i ett midjebälte.

Utredning m.m.

JO uppmanade Kriminalvården att lämna upplysningar om och yttra sig över vad som hade framförts i AA:s anmälan till JO. Vidare begärde JO att yttrandet skulle besvara de frågor som framgår av remissvaret nedan.

Kriminalvårdens remissvar

I sitt remissvar anförde Kriminalvården, Rättsavdelningen vid huvudkontoret, genom den dåvarande chefen för sektionen för verksjuridik, följande:

Utredning m.m.

Kriminalvården har i ärendet hämtat in uppgifter om sakförhållandena från myndighetens Region Nord som i sin tur hämtat in uppgifter från häktet Gävle.

Rättslig reglering

Av 5 kap. 9 § rättegångsbalken (1942:740), RB, framgår att rättens ordförande ska upprätthålla ordningen vid rättens sammanträden och besluta de ordningsregler som behövs.

Av 1 kap. 6 § häkteslagen (2010:611), HäL, framgår följande. Verkställigheten får inte innebära andra begränsningar i den intagnes frihet än som följer av HäL eller som är nödvändiga för att ordningen eller säkerheten ska kunna upprätthållas. En kontroll- eller tvångsåtgärd får endast användas om den står i rimlig proportion till syftet med åtgärden. Om en mindre ingripande åtgärd är tillräcklig ska den användas.

Av 4 kap. 10 § HäL framgår bl.a. att en intagen får beläggas med fängsel vid förflyttning inom förvaringslokalen och vid transport eller annan vistelse utanför lokalen, om det är nödvändigt av säkerhetsskäl.

Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd om transporter av frihetsberövade personer, KVFS 2020:2, FARK Transport, innehåller kompletterande bestämmelser till bl.a. HäL. Av 3 § framgår att med transport avses samtliga förflyttningar som Kriminalvården utför av en frihetsberövad person utanför den lokal som personen annars förvaras i samt bevakningsuppgifter i samband med förflyttningen.

Av 4 § FARK Transport framgår bl.a. följande. En transport ska planeras och genomföras på ett säkert och effektivt sätt. De negativa konsekvenser som en transport kan medföra för en klient ska i möjligaste mån begränsas. Planering och genomförande av en transport ska ske med respekt för klientens personliga integritet och klientens särskilda behov ska beaktas.

Enligt 5 § FARK Transport får beläggande av fängsel i samband med en transport endast användas om det står i rimlig proportion till syftet med åtgärden. Om en mindre ingripande åtgärd är tillräcklig ska den användas. Enligt till bestämmelsen hörande allmänt råd ska vid tvångsåtgärder särskilt beaktas klientens situation och hälsotillstånd samt de säkerhetsmässiga förhållandena vid transporten. Vidare bör en säkerhetsbedömning alltid göras utifrån individuella och relevanta faktorer.

Kriminalvårdens bedömning m.m.

Svar på JO:s frågor samt yttrande över innehållet i anmälan

1. Gör häktet Gävle vid planering av transporter till förhandlingar i domstol en individuell bedömning av behovet av fängsel, fängselnivå och i vilka situationer som fängsel ska/bör/kan tas av eller lättas.

Samtliga klienter i häkte har en aktuell säkerhetsbedömning. Säkerhetsbedömningen är individuell och grundar sig på den information som Kriminalvården har om klienten. Denna bedömning ligger sedan till grund för beslut om riskhantering vid t.ex. transporter.

På häktet Gävle görs planeringen inför transporten av en transportplanerare. Transportplaneraren har befattningen vakthavande befäl. Med utgångspunkt i bland annat säkerhetsbedömningen och i vilken miljö transporten ska utföras så beslutar transportplaneraren om fängsel. Transportplaneraren beslutar även i förväg om i vilka situationer fängsel kan lättas, även denna bedömning görs utifrån riskerna kring klienten och i vilken miljö transporten utförs.

Hudiksvalls tingsrätt är av Kriminalvården inte klassat som ett säkrat utrymme, detta innebär att klienterna av säkerhetsskäl ska bära fängsel utanför rättssalen. Inte heller de utrymmen som i anmälan beskrivs som "låsta" utrymmen är enligt Kriminalvården att klassa som säkra. Med anledning av att Hudiksvalls tingsrätt inte är att betrakta som ett säkrat utrymme har häktet Gävle upprättat ett samarbete med arresten i Hudiksvall för att kunna göra lunchuppehåll där, detta för att möjliggöra för klienterna att äta lunch utan fängsel. Möjligheten att kunna nyttja arresten i Hudiksvall för lunchuppehåll är dock beroende av om det finns plats. Den nya tingsrätten i Hudiksvall är därtill under uppbyggnad och när den är färdig vid årsskiftet 2022/23 kommer detta också innebära att Kriminalvårdens klienter inte kommer att behöva bära fängsel i samma omfattning som nu.

2. Om det i förväg görs en bedömning av behovet av fängsel, vilken tjänsteman gör bedömningen och vilka hänsyn tas?

Se svar på fråga 1.

3. Vilket utrymme har transportpersonalen att under transportuppdraget bestämma om avtagande/lättnad av fängsel? Vad gäller om behov av att ta av fängsel uppstår under transportuppdraget? Kontaktas beslutsfattare i häktet?

Föreligger det fara för klientens liv eller risk för allvarlig skada kan transportledaren bestämma om avtagande/lättnad av fängsel. Bedömer transportledaren i andra fall att det är nödvändigt med sänkning av fängselgraden ska beslutsfattare i häkte (vakthavande befäl) kontaktas för beslut kring lättnad av fängsel samt vilka kompensatoriska åtgärder som ska vidtas på grund av lättnaden.

I det fall som nämns i anmälan meddelade advokaten transportpersonalen att den intagne inte kunnat kissa då denne var belagd med fängsel. Transportledaren kontaktade då vakthavande befäl som godkände lättnad av en hand men med kompensatoriska åtgärder i form av två bevakande personal.

4. Var går gränsen mellan Kriminalvårdens ansvar för bevakningen av en frihetsberövad person och det ansvar som rättens ordförande har för ordningen vid en domstolsförhandling?

Kriminalvården har ansvar för bevakningen av klienten under hela transporten samt under domstolsförhandlingen. Det är rättens ordförandes ansvar att upprätthålla ordningen vid rättens sammanträden och att meddela de ordningsregler som behövs. Det är därmed också rättens ordförande som beslutar om fängsel i rättssalen.

Häktet Gävle uppger att man direkt vid ankomst till rättssalen tar av klienten fängsel och normalt placerar sig också en personal framför klienten för att hanteringen av fängsel ska ske så diskret som möjligt.

Kriminalvårdens bedömning

Enligt vad som framkommit i ärendet följs de ovan refererade bestämmelserna då det gäller häktet Gävles användning av fängsel i samband med förhandlingssituationer. Det finns sammanfattningsvis inte anledning att anta att Kriminalvården har agerat på ett felaktigt sätt.

Efter genomgång av remissvaret bedömde JO att yttrandet behövde kompletteras och uppmanade Kriminalvården att i ett förnyat remissvar besvara de frågor som framgår av yttrandet nedan.

Kriminalvårdens kompletterande remissvar

I sitt kompletterande remissvar anförde Kriminalvården, Rättsavdelningen vid huvudkontoret, genom chefen för sektionen för verksjuridik, följande:

Utredning m.m.

Kriminalvården har hämtat in kompletterande uppgifter från myndighetens region Nord (regionen), Säkerhetsavdelningen samt Nationella transportenheten.

Nedan följer Kriminalvårdens svar på JO:s kompletterande frågor.

1. Vad är enligt Kriminalvårdens uppfattning ett säkrat utrymme?

I Kriminalvårdens säkerhetshandbok (2018:9) definieras ett säkrat utrymme enligt följande.

”Säkrat utrymme innebär ett slutet utrymme där klient inte har möjlighet att rymma/avvika till exempel genom att öppna en olåst dörr eller ta sig ut via vanligt fönster. Säkrat utrymme kan vara kulvert, fordon eller rum med låsta dörrar utan fönster. En kontroll och bedömning av lokalen ska alltid genomföras av den som ansvarar för bevakningen vid tillfället.”

2. Vad är det som gör att Hudiksvalls tingsrätt inte klassas som ett säkrat utrymme? Gäller det samtliga utrymmen i domstolsbyggnaden?

Inget av de utrymmen i Hudiksvalls tingsrätt dit Kriminalvården är hänvisad uppfyller kraven på säkrat utrymme enligt definitionen i Kriminalvårdens säkerhetshandbok.

3. Har klassningen lett till att Kriminalvården har kontakt med tingsrätten i frågor som rör säkerhet vid transporter i större utsträckning än vad som normalt är fallet?

Ja. Både häktet Gävle och tingsrätten är väl medvetna om svårigheterna med lokalernas utformning. Häktet Gävle har vid flera tillfällen haft kontakt med tingsrättens ordningsvakt inför förhandlingar. Detta med anledning av de risker som finns då allmänhet, målsägande och tilltalad kan komma att mötas vid slussningar eller försöka kommunicera vid uppehåll. Det kan handla om fall där det finns information om att det kan komma att bli ordningsstörningar eller känsliga mål. I vissa fall har även ordningsvakt vid tingsrätt haft kontakt med polisen för att de ska ha information om förhöjd beredskap inför vissa förhandlingar.

4. Tas det vid planeringen av transport till Hudiksvalls tingsrätt alls hänsyn till den intagnes individuella förutsättningar att t.ex. avvika eller använda våld?

Vid samtliga transporter från häktet Gävle görs en individuell bedömning gällande klientens förutsättningar att t.ex. avvika eller använda våld. För klienter i häkte bedöms dock transporter alltid utgöra ett riskmoment och fängsel i någon form anges av regionen användas i princip alltid.

Vid normal incidentrisk använder sig häktet Gävle av handfängsel och midjefängsel med handtag eller rem. Detta sker dock utan att personal är sammankopplad eller håller i remmarna. Ett sådant förfarande krävs endast när säkerhetsbedömningen visar att två personal behöver hålla klienten. När individuella förutsättningar gör att normal fängselgrad inte bedöms vara nödvändig, t.ex. när en klient är rullstolsburen, kan endast handfängsel användas. Det kan även finnas individuella förutsättningar som gör att handfängsel eller midjefängsel inte kan anbringas, t.ex. kraftig övervikt eller en skadad arm. I stället kan då fotfängsel eller fotfängsel i kombination med annat fängsel användas. Bedömningen av om normal fängselgrad kan frångås görs utifrån klientens individuella förutsättningar. Det kan därmed även finnas individuella förutsättningar som gör att fängsel inte bedöms vara nödvändigt, t.ex. på grund av sjuklighet. Detta anges av regionen vara väldigt sällan förekommande.

5. Har Kriminalvården övervägt att utöver möjligheten till lunchuppehåll i arrestlokalen vidta några andra kompensatoriska åtgärder för att möjliggöra för de intagna att t.ex. kunna äta, dricka och uträtta toalettbehov på ett värdigt sätt?

Häktet Gävle bedömer att det utifrån lokalernas utformning inte finns några andra kompensatoriska åtgärder, utöver ytterligare medföljande personal, som kan kompensera för fängsel i tingsrättens lokaler. Ytterligare medföljande personal enbart i syfte att klienten ska kunna äta eller gå på toaletten utan fängsel bedöms det inte finnas resurser för. Bedöms det nödvändigt med en sänkning av fängselgraden för att klienten t.ex. ska kunna utföra ett toalettbesök så har beslutsfattare i häktet dock möjlighet att fatta beslut om lättnader.

Anmälares kommentarer

AA kommenterade remissvaren och anförde bl.a. att Hudiksvalls tingsrätt har tjänat som domstolsbyggnad sedan 1909. Hennes erfarenhet är att det tidigare gjordes individuella bedömningar som resulterade i olika utfall och att de flesta klienter då bedömdes kunna gå på toaletten utan handfängsel. Den individuella bedömning som Kriminalvården nu påstår att häktet genomför leder alltid till

samma resultat: att klienterna får äta, fika och göra toalettbesök med hand- och midjefängsel. Innan hon gjorde sin anmälan till JO hade hon aldrig varit med om att häktade klienter förts till polisarresten för att äta lunch. Kriminalvården borde till Hudiksvalls tingsrätt ha fört fram det orimliga i att hålla domstolsförhandlingar i lokaler där häktade personer behandlas på detta omänskliga sätt. Behovet av att sätta lås på dörren till de rum där de intagna äter mat och har rast borde ha påpekats och åtgärdats för länge sedan.

I ett beslut den 9 maj 2023 anförde *JO Katarina Pahlsson* följande:

Rättslig reglering

Kriminalvården har i sitt yttrande redogjort för flera bestämmelser som har betydelse i ärendet. Därutöver kan nämnas att varje intagen enligt 1 kap. 4 § häkteslagen (2010:611) ska bemötas med respekt för sitt människovärde och med förståelse för de särskilda svårigheter som är förenade med frihetsberövandet.

Bedömning

Användning av fängsel i domstolsbyggnad

Som framgår av Kriminalvårdens remissvar får en intagen beläggas med fängsel, t.ex. vid transport om det är nödvändigt av säkerhetsskäl eller om han eller hon uppträder våldsamt och det är absolut nödvändigt med hänsyn till den intagnes egen eller någon annans säkerhet till liv eller hälsa (4 kap. 10 § häkteslagen).

Kriminalvården använder sig av fem olika säkerhetsnivåer där nivå 5 är den minst ingripande och nivå 1 är den mest ingripande (avsnitt 15 i myndighetens säkerhetshandbok).

JO har vid flera tillfällen understrukit att Kriminalvårdens säkerhetsbedömningar måste vara individualiserade (se t.ex. JO 2012/13 s. 203 och JO 2017/18 s. 131). Myndigheten får alltså inte tillämpa rutiner som innebär att intagna regelmässigt beläggs med fängsel i samband med transporter. Det får inte heller förekomma att bedömningen är så standardiserad att samma fängselnivå alltid gäller (se t.ex. mitt beslut den 20 november 2020, dnr 6354-2019). Kriminalvården förutsätts göra en individuell bedömning av om det är nödvändigt att under ett visst transportuppdrag använda fängsel och i så fall vilken nivå av fängsel och ytterligare anpassningar som behövs. Beslutsfattaren måste också ta ställning till om tvångsåtgärden är proportionerlig.

Enligt Kriminalvården görs det vid samtliga transporter från häktet Gävle en individuell bedömning av klientens förutsättningar för att t.ex. avvika eller använda våld. Myndigheten har vidare hävdat att hänsyn tas till bl.a. rörelsehinder, kraftig övervikt och skador. Kriminalvården har dock också klargjort att transporter av häktade alltid bedöms utgöra ett riskmoment och att fängsel i någon form därför i princip alltid används. Vid normal incidentrisk beläggs intagna i häktet Gävle med handfängsel och midjefängsel med handtag eller rem.

Utifrån Kriminalvårdens uppgifter framstår det som att den individuella bedömningen i praktiken består i att avgöra om det krävs en högre, dvs. mer

ingripande, nivå av fängsel än hand- och midjefängsel. Jag har i och för sig förståelse för att myndigheten betraktar transporter av häktade personer till förhandlingar som riskfyllda situationer. Det synsättet får dock inte leda till att häktet slentrianmässigt belägger i princip samtliga häktade med fängsel av samma nivå. Enligt min mening kan det ifrågasättas om häktets förhållningssätt ger utrymme för en tillräckligt individualiserad bedömning. Det är vidare bekymmersamt att utformningen av den byggnad där Hälsinglands tingsrätt tidigare var inrymd gjorde att intagna i normalfallet hänvisades till att äta mat, dricka och gå på toaletten med både handfängsel och midjefängsel.

För att den häktade ska ha goda förutsättningar att kunna delta i brottmålsprocessen är det viktigt att hans eller hennes grundläggande behov kan tillgodoses oavsett i vilken byggnad förhandlingen genomförs. Det får t.ex. inte förekomma att en häktad person tvingas att avstå från att äta, dricka, ta medicin eller gå på toaletten på grund av att fängslen omöjliggör detta. Inför transporter till domstolsbyggnader där det inte tillhandahålls sådana säkrade utrymmen som Kriminalvården anser sig kunna använda anser jag därför att myndigheten måste överväga om det genom kompensatoriska åtgärder är möjligt att tillgoda den intagnes behov på ett humant sätt.

Kriminalvården har i yttrandet anfört att häktets transportplanerare i förväg fattar beslut om i vilka situationer transportpersonalen kan lämna på fängslen. Denna bedömning görs, enligt remissvaret, utifrån riskerna kring klienten och i vilken miljö transporten utförs.

Jag inser att det kan vara svårt att vid transportplaneringen förutse alla situationer när det kan uppstå ett behov av att lämna på fängslen. En ordning som innebär att transportpersonalen får kontakta en beslutsfattare i häktet vid behov kan därför vara påkallad. Att den häktade kommer att behöva besöka toaletten måste dock rimligtvis vara så vanligt förekommande att det regelmässigt bör ingå i transportplaneringen att ta ställning till om lättnad av fängsel kan ske och vilka eventuella kompensatoriska åtgärder som då krävs. I vart fall om det är en förhandling som är planerad att pågå under hel dag måste man givetvis också kunna utgå från att den häktade kommer att behöva äta. Transportplaneraren bör alltså i förväg i sådana fall även ta ställning till om lättnad av fängslen kan ske under måltiden.

När det gäller den specifika händelse som AA beskrivit i sin anmälan vill jag inledningsvis nämna att det som utgångspunkt inte är JO:s uppgift att avgöra om den fängselnivå som Kriminalvården har beslutat om i ett visst givet fall är nödvändig. Jag konstaterar emellertid att det som har kommit fram om händelsen inte ger intryck av att transportplaneraren redan vid planeringen av transporten hade tagit ställning till att lättnad av fängsel kunde ske vid toalettbesök. Som framgår är jag kritisk till detta och finner alltså anledning att ifrågasätta att bedömningen i det aktuella fallet varit tillräckligt nyanserad och individualiserad.

Fängsel i rättssalen

Rättens ordförande ska upprätthålla ordningen i rättssalen. Kriminalvården har ansvar för bevakningen av en häktad person under hela transporten och ska

givetvis se till att han eller hon inte rymmer. Ordföranden har dock exklusiv bestämmanderätt i frågan om fängsel vid sammanträdet (se 5 kap. 9 § RB och bl.a. JO 1994/95 s. 172). Om en häktad person förs in i rättssalen fängslad ska rättens ordförande självman pröva frågan om fängslen ska tas av (se JK:s beslut den 19 februari 2008, dnr 1217-07-21). Vid denna prövning blir det naturligtvis viktigt att ordföranden har kännedom om de eventuella risker som finns kring personen i fråga och som kan påverka bedömningen.

Jag noterar med tillfredsställelse att häktet Gävle enligt remissvaret har som rutin att ta av klientens fängsel direkt vid ankomst till rättssalen.

Av Kriminalvårdens yttrande framgår det att häktet Gävle vid flera tillfällen har haft kontakt med tingsrättens ordningsvakt inför förhandlingar. Enligt vad som förts fram tycks dessa kontakter ha rört risker vid pauser i förhandlingen och vid förflyttningar inom domstolsbyggnaden. Det är naturligtvis positivt. Enligt min mening kan en sådan kontakt företrädesvis avse frågor utanför förhandlingssalen. Om det finns skäl att uppmärksamma eventuella risker runt en häktad person som har betydelse för säkerheten i rättssalen bör Kriminalvården också i god tid före en förhandling ta kontakt med rättens ordförande. Det är alltså han eller hon som upprätthåller ordningen vid sammanträdena.

Övrigt

Jag har i dag fattat ett gemensamt beslut i två andra ärenden som rör frågor om användning av fängsel i samband med en häktningsförhandling, dnr 3043-2021 och 10207-2021, som gäller Polismyndigheten respektive Uppsala tingsrätt.

Ärendet föredrogs av områdesansvariga ämnessakkunniga Moa Skerfving. I beredningen deltog även byråchefen Catrine Björkman.

Om Kriminalvårdens rutiner för urinprovtagning

(Dnr 8843-2021)

Beslutet i korthet: Kriminalvårdens rutiner för urinprovtagning och tillämpningen av dessa innebär i praktiken att en intagen så gott som undantagslöst måste lämna sådana prov helt naken. Den främsta anledningen till detta är enligt myndigheten att motverka risken för manipulation.

I beslutet uttalar JO att regelverk som avser ingripande tvångsmedel såsom urinprovtagningar inte får utformas på ett alltför generellt och ingripande sätt eller utan beaktande av den s.k. hänsynsprincipen. Hon lyfter vidare fram synpunkter som Europarådets kommitté mot tortyr (CPT) har lämnat på den gällande ordningen.

Enligt JO kan den aktuella regleringen och rutinmässiga tillämpningen vid urinprovtagningar ifrågasättas, och hon framhåller att det bör göras individuella bedömningar av om det är nödvändigt att en intagen lämnar urinprov naken. JO är sammanfattningsvis kritisk till hur Kriminalvården har utformat rutinerna och delar CPT:s uppfattning att myndigheten bör se över dem.

Anmälan

I en anmälan som kom in till JO den 9 november 2021 framförde AA klagomål mot Kriminalvården, anstalten Saltvik, och anförde bl.a. följande.

Anstaltens nya rutiner för urinprovtagning innebär att en intagen måste klä av sig naken inför tre kriminalvårdare och lämna provet i deras närvaro. Detta är mycket svårt att genomföra eftersom förfarandet är ingripande och kränkande. Det vore bättre om man i stället fick vara ensam på en toalett med öppen dörr iförd morgonrock efter en visitation. Sedan de nya reglerna infördes har ingen intagen på hans avdelning lämnat urinprov.

Tillsammans med anmälan lämnade AA in ett beslut om varning med tillhörande utredning.

Utredning

Med anledning av att JO begärde att få del av anstaltens skriftliga rutiner för urinprovtagning uppgav en kriminalvårdsinspektör bl.a. följande.

Det finns inga lokala riktlinjer för urinprovtagning utan anstalten tillämpar Kriminalvårdens centrala rutiner. Enligt dessa ska den som kontrolleras stå under ständig tillsyn av två kriminalvårdare av samma kön som den intagne. Den som lämnar provet ska göra det naken i ett rum med spegelglas som gör att det inte går att se kriminalvårdarna. Den intagne erbjuds en morgonrock att ha på sig såväl före som efter provtagningen. Ibland kan fler än två kriminalvårdare vara med av säkerhetsskäl eller om ny personal behöver närvara i utbildningssyfte.

Därefter remitterades anmälan till Kriminalvården för yttrande om rutinerna kring lämnande av urinprov. JO uppmanade myndigheten att ge sin syn på hur rutinerna förhåller sig till viss reglering och till de uttalanden som Europarådets kommitté mot tortyr och omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning (CPT) gjorde i sin rapport den 9 september 2021.¹ Vidare skulle Kriminalvården redogöra för hur myndigheten säkerställer att det görs en individuell bedömning när det gäller nödvändigheten av att en intagen lämnar urinprov naken för att syftet med undersökningen inte ska äventyras.

I sitt remissvar anförde Kriminalvården, huvudkontoret, genom dåvarande chefen vid sektionen för verksjuridik, bl.a. följande:

Utredning

Uppgifter om sakförhållandena har hämtats in från säkerhetsavdelningen vid Kriminalvårdens huvudkontor och Region Nord som i sin tur inhämtat uppgifter från anstalten Saltvik. Av uppgifterna framgår i huvudsak följande.

AA ankom till anstalten Saltvik den 22 april 2021 med placering på säkerhetsavdelningen. AA har under sin vistelse på anstalten anmodats att lämna drogprov vid två tillfällen. Vid det första tillfället den 28 oktober 2021 uppmanades AA kl. 08.00 att lämna ett urinprov. AA undrade då under vilka former provtagningen skulle ske och uppgav att han inte tänkte medverka om det krävdes att han skulle vara utan kläder då han lämnade urinprov. Personalen meddelade att provtagningen skulle ske enligt

¹ Report to the Swedish Government on the visit to Sweden carried out by the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT) from 18 to 29 January 2021, CPT/Inf (2021) 20.

gällande rutiner i enlighet med vad som anges i säkerhetshandboken. AA valde då att vägra lämna drogprov och en rapport om misstänkt misskötsamhet upprättades som senare renderade i en varning. Efter anmodan lämnade AA ett drogprov den 17 december 2021 som genomfördes utan anmärkning.

På anstalten Saltvik lämnas urinprov i ett särskilt provtagningsrum beläget på avskildhetsavdelningen. Provtagningsrummet är försett med speglar som innebär att närvarande personal, oftast två, genom speglar kan kontrollera att provet inte manipuleras.

Provtagningen inleds med att klienten transporteras till avskildhetsavdelningen och dess provtagningsrum. Med anledning av att säkerhetsavdelningen på anstalten Saltvik utgör den högsta säkerhetsklassen deltar vanligtvis tre personal varav två av personalen befinner sig i provtagningsrummet där de genom speglar kontrollerar att provet inte manipuleras. Eventuell ytterligare personal finns utanför provtagningsrummet.

För att motverka risken för manipulation av proven och med hänsyn till den enskildes integritet är rutinen att klienten tar av sig alla kläder i provtagningsrummet och lämnar urinprovet direkt på plats. Klienten får därefter omedelbart ta på sig kläderna efter att provet har lämnats. Klienten får sedan ta del av den fortsatta hanteringen av urinprovet. En klient som uppger sig ha svårt att lämna urinprov och själv vill avvakta, kan hållas avskild från andra klienter i väntan på att provet ska lämnas. I väntan på att lämna prov erbjuds klienten en morgonrock eller andra kläder.

I avsnitt 9.2.7 i Kriminalvårdens i säkerhetshandbok anges bl.a. följande. Vid urinprovstagning ska klienten ta av sig samtliga kläder och erbjudas morgonrock (eller liknande) i avvaktan på att lämna urinprovet. Morgonrocken ska alltid tas av helt då klienten lämnar urinprovet för att säkerställa att provet inte manipuleras.

Kriminalvårdens bedömning

[...] Att lämna ett urinprov är ett kroppsligt ingrepp, en s.k. kroppsbesiktning. Det framgår av fängelselagen att en intagen ska lämna urinprov under vissa förutsättningar. Lagstiftaren har alltså bedömt att det är ett ingrepp som en intagen har en skyldighet att underkasta sig om det bedöms nödvändigt för att kontrollera att den intagne inte är påverkad av vissa i lagen angivna preparat.

En av Kriminalvårdens nollvisioner är att förhindra förekomsten av droger i verksamheten. En viktig del i det arbetet är att kontrollera eventuell drogpåverkan. Provtagning ger också ett underlag för identifiering av klienter med missbruksproblematik, vilket kan resultera i viktiga insatser i motivations- och behandlingsarbete. Ett av de viktigaste verktygen i arbetet är urinprovskontroll. Urinprov är det mest effektiva sättet att spåra förekomst av droger. Droger förekommer alltid i en högre koncentration i urin och går dessutom att spåra en längre tid tillbaka, jämfört med till exempel blod eller andra provtagningsmetoder. Urinprovstagning är också ett viktigt instrument för att kunna hålla en drogfri miljö på anstalter och häkten. Den drogfria miljön är en förutsättning för att Kriminalvården med framgång ska kunna genomföra och bedriva behandling. Urinprovstagningen blir därför också ett viktigt hjälpmedel för att stötta klienter i sin förändringsprocess samt för att främja Kriminalvårdens ambition med att minska återfallsrisken.

Urinprov tas när en nyintagen kommer till en anstalt, när det föreligger misstanke om missbruk och som stickprover för att upptäcka missbruk i klientpopulationen. Urinprovstagning måste genomföras på sådant sätt att risken minimeras för att urinprovet manipuleras. Risk för manipulation bedöms generellt finnas när någon har ett missbruk. Detta innebär att ett

plagg som skymmer relevanta delar av kroppen normalt inte bör användas eftersom detta leder till en ökad risk för manipulation. Vidare bör provet oftast tas i närvaro av personal. Kriminalvården anser alltså inte, oaktat CPT:s synpunkter, att det som huvudregel går att genomföra drogtesterna på något annat sätt än genom att den enskilde är naken i närvaro av personal vid lämnandet av urinprovet. Det finns annars en ökad risk för att urinproverna manipuleras, varvid det inte längre finns något syfte med att ta urinprovet. För det fall en intagen anser att hen har synnerliga skäl för att inte behöva lämna urinprovet i närvaro av personal är det upp till den intagne att visa upp t.ex. läkarintyg som styrker detta.

AA fick tillfälle att kommentera remissvaret.

I ett beslut den 8 december 2023 anförde *JO Katarina Pahlsson* följande:

Rättslig reglering

Artikel 8 i den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen) föreskriver att var och en har rätt till skydd för bl.a. sitt privat- och familjeliv. Denna rättighet kan bara begränsas med stöd av lag och om det i ett demokratiskt samhälle är nödvändigt med hänsyn till bl.a. förebyggande av oordning eller brott, till skydd för hälsa eller moral eller till skydd för andra personers fri- och rättigheter.

Motsvarande reglering finns i regeringsformen. Av 2 kap. 6 § framgår att var och en är gentemot det allmänna skyddad mot påtvingat kroppsligt ingrepp och andra intrång såsom kroppsvisitation. Skyddet får enligt 2 kap. 20 och 21 §§ begränsas genom lag.

Det nyss nämnda skyddet har inskränkts genom 8 kap. 6 § fängelselagen (2010:610) enligt vilken en intagen är skyldig att lämna bl.a. urin- eller utandningsprov för kontroll av att han eller hon inte är påverkad av någon förbjuden substans såsom alkohol eller narkotika.

Vid kroppsvisitation eller kroppsbesiktning ska den som kontrolleras visas den hänsyn som omständigheterna medger. Åtgärderna ska, om möjligt, utföras i närvaro av en annan person än den som genomför kontrollen. Kroppsbesiktning ska, förutom när saliv-, svett- och hårprov lämnas, utföras med beaktande av så stor enskildhet som omständigheterna medger och, om möjligt, i ett enskilt utrymme. Detta sägs i 23 § fängelseförordningen (2010:2010).

Enligt 8 kap. 3 § Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd (KVFS 2011:1) om fängelse, FARK Fängelse, ska den som underkastas en kroppsvisitation eller kroppsbesiktning få ombyteskläder eller annat att skyla sig med, om det behövs och syftet med undersökningen därigenom inte äventyras.

Andra prov för drogkontroll än blodprov ska tas av eller lämnas i närvaro av kriminalvårdspersonal. En intagen får dock lämna urinprov enskilt om det finns synnerliga skäl och det kan ske utan risk för att provet manipuleras. Den här regleringen finns i 8 kap. 5 § FARK Fängelse.

I Kriminalvårdens allmänna råd till de nu redovisade bestämmelserna anges följande. Det är myndigheten som bestämmer vilken form av prov för drogkontroll en intagen ska lämna. Syftet med ett urinprov kan äventyras om den intagne får ha på sig t.ex. en morgonrock när provet lämnas och det därigenom uppstår en risk för manipulation. Synnerliga skäl att få lämna urinprov enskilt

kan finnas t.ex. om en intagen har dokumenterade medicinska svårigheter att lämna urinprov i närvaro av personal. Om den intagne har missbruksproblem finns normalt en risk för att provet manipuleras. (Se råden till 8 kap. Särskilda kontroll- och tvångsåtgärder FARK Fängelse.)

Av intresse i ärendet är vidare att varje intagen ska bemötas med respekt för sitt människovärde och med förståelse för de särskilda svårigheter som är förenade med frihetsberövandet. Dessutom får verkställigheten inte innebära andra begränsningar i den intagnes frihet än som följer av denna lag eller som är nödvändiga för att ordningen eller säkerheten ska kunna upprätthållas. En kontroll- eller tvångsåtgärd får endast användas om den står i rimlig proportion till syftet med åtgärden. Om en mindre ingripande åtgärd är tillräcklig ska den användas. (Se 1 kap. 4 och 6 §§ fängelselagen.)

Bedömning

Allmänna utgångspunkter och ramen för JO:s granskning

Utöver att verka för att påföljder verkställs på ett säkert, humant och effektivt sätt samt förebygga återfall i brott ingår det i Kriminalvårdens uppdrag att bekämpa narkotikamissbruk (se 2 § förordningen [2007:1172] med instruktion för Kriminalvården). Som framgår ger fängelselagen myndigheten långtgående befogenheter för att säkerställa en drogfri miljö i sina verksamheter. Att intagna genomgår urinprovtagningar och andra drogkontroller har ansetts vara viktiga verktyg i det arbetet och för att med framgång kunna behandla intagna och motverka återfall. Eftersom en urinprovtagning under de aktuella villkoren utgör en tvångsåtgärd i form av kroppsbesiktning ställs höga krav på utformningen av rutinerna och genomförandet av själva åtgärden. Det är en självklarhet att sådan tvångsmedelshantering ska präglas av tydlighet och proportionalitet.

JO får återkommande klagomål som rör urinprovtagningarna, inte minst om att en intagen i ett enskilt fall då har tvingats att klä av sig sina kläder. Även under inspektioner för intagna fram synpunkter på såväl själva rutinerna som hur det går till när de ska lämna ett sådant prov.

Granskningen i det här ärendet rör Kriminalvårdens rutiner för urinprovtagningar och hur dessa förhåller sig till den rättsliga regleringen på området. Jag tar även upp frågan hur myndigheten säkerställer att det görs en individuell prövning av om det är nödvändigt att en intagen lämnar urinprov naken för att syftet med undersökningen inte ska äventyras. I mina uttalanden kommer jag vidare in på bl.a. vissa rekommendationer från CPT, dvs. Europarådets kommitté mot tortyr. CPT har till uppdrag att förstärka frihetsberövade personers skydd mot tortyr och omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning, och kommittén lämnar efter besök i enskilda stater de rekommendationer som den anser vara nödvändiga i detta syfte. Sverige har liksom andra fördragsstater åtagit sig att samarbeta med kommittén.²

JO brukar som regel inte uttala sig om bedömningsfrågor i enskilda fall, och jag finner inte skäl att frånga denna princip i det följande. Det innebär att jag

² Se 1987 års europeiska konvention till förhindrande av tortyr och omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning (se också prop. 1987/88:133).

inte kommer att uttala mig om huruvida det var godtagbart av anstalten Saltvik att uppmana AA att avlägsna sina kläder inför ett urinprov.

Närmare om rutinerna för urinprovtagningar och hur dessa genomförs

I Kriminalvårdens remissvar beskrivs rutinerna för urinprovtagning på det sättet att den intagne tar av sig alla kläder i provtagningsrummet och lämnar urinprovet direkt på plats. Därefter ska den intagne omedelbart få klä på sig. Detta görs enligt yttrandet för att motverka risken för manipulation och av hänsyn till den enskildes integritet. Jag noterar att det i det citerade avsnittet från myndighetens säkerhetshandbok framstår som om den intagne regelmässigt dock först erbjuds morgonrock, i avvaktan på att lämna sitt prov. De inhämtade muntliga upplysningarna från anstalten Saltvik ger intrycket att tillvägagångssättet där är i enlighet med säkerhetshandboken. Oavsett hur det egentligen förhåller sig står det klart att rutinerna i princip innebär att den intagne alltid ska vara helt naken när han eller hon lämnar själva urinprovet.

Av utredningen framgår visserligen att en intagen som inte förmår lämna ett prov erbjuds en morgonrock eller andra kläder. Jag utgår från att det då är fråga om ett avskiljande som äger rum med stöd av 6 kap. 9 § fängelselagen för att genomföra kroppsbesiktningen. I det följande bortser jag både från den situationen och från den mycket begränsade möjligheten som finns enligt 8 kap. 5 § FARK Fängelse att medge en intagen med dokumenterade medicinska svårigheter att lämna urinprov enskilt.

Som tidigare redovisats anger 8 kap. 3 § FARK Fängelse att den som underkastas en kroppsbesiktning ska få ombyteskläder eller annat att skyla sig med, om det behövs och syftet med undersökningen därigenom inte äventyras. Å andra sidan sägs i de allmänna råden till bestämmelsen att syftet med ett urinprov kan äventyras om den intagne får ha på sig t.ex. en morgonrock när provet lämnas och det därigenom uppstår en risk för manipulation. Jag uppfattar således att Kriminalvården menar att *om* det finns en risk för manipulation så ska den intagne vara naken när han eller hon lämnar provet, och samtidigt att *om* en intagen bär morgonrock så föreligger det mer eller mindre alltid en risk för manipulation. Detta ger intryck av att myndigheten i princip genomgående presumerar en manipulationsrisk. Rutinerna och deras tillämpning i praktiken innebär i vart fall, som jag har varit inne på, att en intagen så gott som undantagslöst måste ta av sig alla klädesplagg och inte får ha något på sig när han eller hon lämnar ett urinprov. Förfarandet framstår som mycket ingripande, i synnerhet som den intagne, som jag förstår det, regelmässigt först genomgår en kroppsvisitation och därefter avlägsnar plagg efter plagg samt kriminalvårdspersonal iakttar den enskilde genom hela processen och även i övrigt kan vidta andra kontrollåtgärder. Vidare tycks alltså tillämpningen av den interna regleringen inte ge något egentligt utrymme för att i ett enskilt fall pröva om den enskilde kan få skyla sig under provtagningen.

Den aktuella ordningen har behandlats vid ett flertal tillfällen av CPT. Efter sitt besök i Sverige år 2021 rekommenderade kommittén i sin rapport en översyn av rutinerna för att säkerställa att syftet med att motverka bruket av bl.a. narkotika står i överensstämmelse med den grundläggande respekten för de

intagnas människovärde. CPT framhöll att alla rimliga ansträngningar bör vidtas för att minimera den enskildes utsatthet i situationen (embarrassment) och att de som genomgår urinprovtagning normalt sett inte bör tvingas att avlägsna alla sina kläder samtidigt. Enligt kommittén bör en frihetsberövad person exempelvis tillåtas att först ta av sig kläderna ovanför midjan och ta på sig dem igen innan ytterligare kläder avlägsnas.³

Kammarrätten i Göteborg har relativt nyligen prövat om det fanns grund att tilldela en intagen en varning när han efter anmaning inte lämnat ett urinprov.⁴ Den intagne hade följt med för provtagning och genomgått en kroppsvisitation, men när han inte tilläts bära morgonrock under provet hade han förklarat att han inte kunde lämna det. Då han enligt Kriminalvården därmed hade brutit mot de föreskrifter och villkor som gäller för verkställigheten tilldelades han en varning. Den upphävdes av förvaltningsrätten. Kammarrätten fastställde utgången och konstaterade att tillvägagångssättet att inte låta en intagen ha på sig en morgonrock när denne ska lämna ett urinprov tycks tillämpas rutinmässigt av kriminalvårdsanstalterna utan hänsyn till omständigheterna i det enskilda fallet. Domstolen uppfattade att någon riskbedömning inte hade gjorts beträffande den intagne och noterade att Kriminalvården för övrigt inte heller gjort gällande att det fanns någon risk för manipulation i just det aktuella fallet. Eftersom själva tillvägagångssättet bedömdes gå utöver de föreskrifter och villkor som gällde för verkställigheten sänktes det enligt kammarrätten skäl för varning.

Enligt remissvaret bedömer Kriminalvården att det som huvudregel inte går att genomföra testerna på något annat sätt än genom att den enskilde är naken i närvaro av personal när han eller hon lämnar urinprovet. Myndigheten har inte närmare resonerat kring CPT:s rekommendationer och inte heller utvecklat hur risken för manipulation skulle kunna öka om urinprovtagningen gick till på det sätt som CPT exemplifierat eller om en intagen efter de inledande kontrollerna då på annat sätt får skyla sig.

Givetvis finns det behov för Kriminalvården att kunna genomföra urinprovtagningar på ett sådant sätt att risken för manipulation minimeras. Men ett regelverk som avser ingripande tvångsmedel, däribland urinprovtagningar, får inte utformas på ett alltför generellt och ingripande sätt eller utan beaktande av den s.k. hänsynsprincipen (se 23 § fängelseförordningen, jfr bl.a. JK:s beslut den 17 maj 2010, dnr 1166-09-21). I det ljuset ifrågasätter jag Kriminalvårdens reglering och den rutinmässiga tillämpningen vid urinprovtagningar i det avseende som här har behandlats. Utredningen visar vidare att det i praktiken finns tydliga brister ifråga om individuella bedömningar när det gäller nödvändigheten av att en intagen lämnar urinprov naken. Jag har stor förståelse för att intagna upplever ordningen som stelbent och själva situationen som integritetskränkande. Det finns anledning för mig att understryka att verkställigheten inte får innebära andra begränsningar i den intagnes frihet än de som är nödvändiga

³ Se punkt 48 i CPT:s rapport den 9 september 2021, CPT/Inf (2021) 20.

⁴ Se kammarrättens dom den 14 juli 2023, mål nr 2249-23. Kriminalvården överklagade domen till Högsta förvaltningsdomstolen som den 27 oktober 2023 beslutade att inte meddela prövningstillstånd, mål nr 5077-23.

för att ordningen eller säkerheten ska kunna upprätthållas och att varje tvångs-åtgärd ska föregås av en avvägning mellan syftet med åtgärden och ingreppet i den personliga integriteten (1 kap. 6 § fängelselagen). Det sagda betyder inte att det aldrig kan finnas skäl för Kriminalvården att bestämma att en intagen ska lämna urinprov naken. Under vissa omständigheter kan det självfallet vara motiverat att han eller hon först uppmanas att avlägsna sina kläder, i syfte att minimera risken för manipulation. Ytterst är det dock alltid fråga om en bedömning av omständigheterna i varje enskilt fall.

Sammanfattningsvis är jag kritisk till hur Kriminalvården har utformat sina rutiner för urinprovtagningar och jag delar CPT:s uppfattning att myndigheten bör se över dem.

Ärendet föredrogs av rättssakkunniga Johannes Aronsson. I beredningen deltog även byråchefen Catrine Björkman.

Kriminalvården upprätthåller inte fristerna i strafftidslagen om överföring av intagna med verkställbara fängelsestraff från häkte till anstalt

(Dnr 1716-2022)

Beslutet i korthet: JO har i ett tidigare beslut uttalat allvarlig kritik mot Kriminalvården för att en intagen hade vistats i häkte under två månader i väntan på plats i anstalt (dnr 7654-2020). Genom utredningen i det ärendet kom det fram uppgifter om att tidsfristerna i 10 § strafftidslagen inte upprätthålls inom Kriminalvårdens verksamhet. Med anledning av uppgifterna beslutade JO att inom ramen för ett särskilt ärende granska denna fråga inklusive omfattningen av problemen samt att utreda angränsande förhållanden. Initiativet har handlagts i det här ärendet.

JO:s utredning visar att under den tidsperiod som granskningen avsett överskreds den absoluta tidsfristen om 30 dagar i 10 § strafftidslagen i ett flertal fall, trots att det inte finns lagliga förutsättningar för detta. I allt väsentligt är förklaringen enligt Kriminalvården den ansträngda beläggningssituationen, vilket innebär att det helt enkelt saknas tillgång till lämpliga anstaltsplatser i tillräcklig utsträckning.

Att en dömd person inte överförs till anstalt eller får påbörja en s.k. fördjupad villkorsutredning inom rimlig tid utan i stället blir kvar i häkte motverkar enligt JO:s mening fängelselagens syften. Det gäller inte minst när en intagen tvingas genomföra hela sin straffverkställighet i häkte. I ett sådant fall kan det ifrågasättas vilket innehåll verkställigheten får i praktiken. En ytterligare bekymmersam aspekt av problematiken är att de fördjupade villkorsutredningarna inte heller alltid färdigställs inom skälig tid.

JO anser att det som har kommit fram genom utredningen är synnerligen allvarligt. Situationen inom Kriminalvården innebär att tvingande lagregler som uppställs för verksamheten – och som gäller till förmån för frihetsberövade personer – många gånger inte kan upprätthållas. JO konstaterar dock att Kriminalvården inte ensam råder över den uppkomna situationen och

överlämnar därför en kopia av beslutet till riksdagen och regeringen för kännedom.

I ett beslut den 14 december 2022 anförde *JO Katarina Pålsson* följande:

Bakgrund och initiativ

I ett beslut den 27 januari 2022, dnr 7654-2020, uttalade jag allvarlig kritik mot Kriminalvården för att en intagen hade vistats i häkte under två månader i väntan på plats i anstalt.

Genom utredningen i det ärendet kom det fram uppgifter om att tidsfristerna i 10 § strafftidslagen (2018:1251) inte upprätthålls inom Kriminalvårdens verksamhet. Med anledning av uppgifterna beslutade jag att inom ramen för ett särskilt ärende granska denna fråga inklusive omfattningen av problemen samt att utreda angränsande förhållanden. Initiativet har handlagts i det här ärendet.

Utredning

JO uppmanade Kriminalvården att besvara ett antal frågor om intagna med verkställbara fängelsestraff som vistas eller har vistats i häkte i avvaktan på anstaltsplacering och om utredningstiderna vid riksmottagningen, anstalten Kumla. Frågorna framgår av myndighetens remissvar. I sitt yttrande anförde Kriminalvården, genom generaldirektören, bl.a. följande:

Den akuta och varaktiga kapacitetsbristen vid Kriminalvårdens anstalter och häkten har under en längre tid bedömts som synnerligen allvarlig och sådan att den riskerar försämra myndighetens förmåga att klara sitt uppdrag. Även om myndighetens tillfälliga hanteringar i många delar fått önskvärd effekt, kvarstår myndighetens kapacitetsbrist. Kapacitetsbristen är i dag sådan att myndigheten dagligen och i ökande omfattning behöver hantera allvarliga målkonflikter i verksamheten. Risken att Kriminalvården framöver kan komma i ett läge där myndigheten inte har kapacitet för uppdraget bedöms ha ökat. Kriminalvården har därför den 12 april 2022 beslutat om en särskild organisation, en så kallad krisledningsstab, som ska vara aktiv under 2022 i syfte att säkerställa att det under innevarande år och 2023 finns tillräcklig kapacitet att ta emot klienter till myndighetens anstalts- och häktesverksamhet.

JO:s frågor

1. Hur långa var de genomsnittliga väntetiderna för placering i anstalt vid följande tidpunkter: Den 1 januari 2021, den 1 juli 2021 och den 1 januari 2022?

Det finns utmaningar i att beräkna väntetiderna för anstaltsplacering för intagna med verkställbara fängelsestraff som vistas eller har vistats i häkte, eftersom sådana intagna parallellt kan vara häktade i en annan pågående process. I de nedan redovisade tiderna har, om inget annat anges, tid med så kallad parallell häktning som huvudregel inte inkluderats. För en intagen utan parallell häktning räknas tiden från påbörjad verkställighet. För en intagen med parallell häktning (om sådan inkluderas) räknas tiden från det att den parallella häktningen avslutats, även om den intagne har haft ett verkställbart fängelsestraff en längre tid.

Det ska också nämnas att det finns utmaningar vad gäller kvalitetsbrister i data vid redovisning av genomsnittliga väntetider vid olika tidpunkter, eftersom det förekommer att intagna felaktigt inte skrivs ut från ett häkte när de förflyttas till en anstalt. I de fallen finns de intagna kvar i systemet klassade som så kallade verkställighetsfall och får därmed felaktigt angivet mycket långa väntetider. Korrekta beräkningar av genomsnittlig väntetid vid specifika tidpunkter kräver därför också en manuell granskning av varje enskilt ärende. För att ändå försöka ge en uppskattning av tiderna vid olika tidpunkter redovisas nedan tider där intagna som verkställt mer än 90 dagar i häkte, och inte avslutat en häktning sedan ett år tillbaka, har exkluderats från redovisningen. Detta eftersom det bedöms som osannolikt att intagna har varit i häkte under längre tid än så.

Tabell 1: Genomsnittlig verkställd tid (i dagar) från påbörjad verkställighet alternativt avslutad häktning till tvärsnittsdatum, verkställighetsfall

Region	2021-01-01	2021-07-01	2022-01-01
Region Nord	7	16	15
Region Mitt	10	12	12
Region Stockholm	12	6	15
Region Öst	16	10	11
Region Väst	13	9	18
Region Syd	10	3	11
Nationellt	11	9	14

* I beräkningarna har klienter som verkställt mer än 90 dagar i häkte och inte avslutat en häktning sedan ett år tillbaka exkluderats

Siffrorna i tabell 1 ger dock inte en fullständig bild av den faktiska tiden (med *faktisk tid* avses den tid som intagna verkställer fängelsestraff i häkte) mellan påbörjad verkställighet och placering i anstalt, eftersom de data som beräkningarna bygger på har vissa kvalitetsbrister och de ärenden som mäts i tabellen ännu inte resulterat i en anstaltsplacering. Som komplement till frågeställningen redovisas därför i tabell 2 *tid för samtliga avslutade ärenden* under respektive kvartal 2021 och 2022. I det första måttet i tabell 2, "Inklusive häktningstid", ingår då även tid som intagna haft en parallell häktning. I det andra måttet, "Exklusive häktningstid", mäts tiden för intagna med en parallell häktning från avslutad häktning till placering i anstalt. Detta mått bedöms ge den bästa bilden över genomsnittlig väntetid från påbörjad verkställighet till anstaltsplacering. Här görs dock ingen uppdelning på region.

Tabell 2: Genomsnittlig verkställd tid (i dagar) i häkte från påbörjad verkställighet alternativt avslutad häktning till inskrivning på anstalt

Tid	2021 Q1		2021 Q2		2021 Q3		2021 Q4		2022 Q1	
	Medel	Median	Medel	Median	Medel	Median	Medel	Median	Medel	Median
Inklusive häktningstid	8	5	8	5	9	6	15	7	17	12
Exklusive häktningstid	7	5	6	5	8	5	13	7	16	11

2. Hur långa var de genomsnittliga väntetiderna för placering i riksmottagning vid anstalten Kumla vid följande tidpunkter: Den 1 januari 2021, den 1 juli 2021 och den 1 januari 2022?

Tabell 3: Genomsnittlig väntetid i antal dagar för placering i riksmottagning i anstalten Kumla från dag för beslut om placering till angiven dag

	Genomsnitt antal dagar	Antal personer som väntade	Min-max dagar i väntan	Median
2021-01-01	23	26	3-50	23
2021-07-01	52	7	29-65	62
2022-01-01	7	16	3-26	4

Tabell 4: Genomsnittlig väntetid i antal dagar för placering i riksmottagning i anstalten Kumla från dag för beslut om placering till inskrivning i anstalten Kumla

	Genomsnitt antal dagar	Antal personer som väntade	Min-max dagar i väntan	Median
2021-01-01	49	26	25-83	43
2021-07-01	80	7	37-128	80
2022-01-01	24	16	9-78	21

3. Hur många intagna hade vistats i häkte längre än 7 respektive 30 dagar efter det att den intagnes fängelsestraff blev verkställbart vid följande tidpunkter: Den 1 januari 2021, den 1 juli 2021 och den 1 januari 2022?

Tabell 5: Antal klienter som väntar på en anstaltsplacering och tid från påbörjad verkställighet eller avslutad häktning

	2021-01-01	2021-07-01	2022-01-01
Antal klienter som väntar på en anstaltsplacering	131	119	248
varav väntat mer än 7 dagar	65	32	160
varav väntat mer än 30 dagar	11	8	27

* I beräkningarna har klienter som verkställt mer än 90 dagar i häkte och inte avslutat en häktning sedan ett år tillbaka exkluderats

4. Vilka är anledningarna till att intagna med verkställbara fängelsestraff inte överförs till anstalt utan får vistas i häkte?

Kriminalvårdens interna kontroller, såsom kontroll av Kriminalvårdens händelserapporteringssystem, visar att den inledande processen vid placering i anstalt löper på i snabb takt. I de allra flesta fall kommer häktet in med ett placeringsunderlag samma dag som eller dagen efter att en dom blir verkställbar. Beslut om placering fattas i regel samma dag som eller dagen efter att placeringsunderlaget kommit in till placeringssektionen vid Kriminalvårdens huvudkontor. Det tas i regel ställning till om det finns särskilda skäl i ärendet inom två dagar från det att ärendet har kommit in till placeringssektionen.

Att intagna med verkställbara fängelsestraff vistas mer än sju dagar i häkte beror på att det saknas plats i anstalt. Att sådana intagna vistas mer

än 30 dagar i häkte har under 2021 berott på att det saknats tillräcklig platskapacitet i riksmottagningen. Sedan februari/mars 2022 är ytterligare en orsak till att 30-dagarsfristen har överskridits att bokningsbara platser i anstalter i säkerhetsklass 1 vanligtvis funnits först efter 30 dagar.

5. Hur långa var de genomsnittliga utredningstiderna avseende fördjupad utredning inför beslut om särskilda villkor vid riksmottagningen, anstalten Kumla, vid följande tidpunkter: Den 1 januari 2021, den 1 juli 2021 och den 1 januari 2022?

Tiderna som redovisas i det följande avser ett genomsnitt för de aktuella månaderna och inte ett genomsnitt vid de tidpunkter som anges i JO:s fråga. De genomsnittliga utredningstiderna avseende fördjupad utredning inför beslut om särskilda villkor var 15 veckor i januari 2021, 16,5 veckor i juli 2021 och 14 veckor i januari 2022. Utredningstiden har räknats från dagen då den intagne kom till riksmottagningen i anstalten Kumla till dess att ett beslut om den intagnes placering meddelades.

6. Vilka åtgärder har Kriminalvården vidtagit respektive kommer att vidtas för att komma till rätta med väntetiderna för placering i anstalt respektive utredningstiderna vid riksmottagningen i anstalten Kumla?

Placeringssektionen vid Kriminalvårdens huvudkontor beslutar om placering i anstalt, men anstalter och häkten kan besluta om tillfällig placering i anstalt. Tillfällig placering i anstalt får inte göras på ordinarie bokningsbara platser. Häktena har därför tillfälligt placerat intagna i anstalter på platser som inte är bokningsbara.

Riksmottagningen i anstalten Kumla har utökat antalet utredare och psykologer och reviderat vissa utredningsprocesser.

Placeringssektionen fick i september 2021 i uppgift att gå igenom samtliga intagna som stod i kö för en fördjupad villkorsutredning i riksmottagning och bedöma om en sådan utredning kunde ske i annan form. Till följd av detta kunde det för ett fåtal intagna som vistades i häkte omgående beslutas om både särskilda villkor avseende säkerhetsnivå och placering med anvisad plats, vilket medförde att dessa intagna i slutet av september 2021 kunde skrivas ut från häkte.

Som angetts inledningsvis har Kriminalvården den 12 april 2022 beslutat om en särskild organisation under 2022 i syfte att säkerställa att det under 2022 och 2023 finns tillräcklig kapacitet att ta emot klienter till myndighetens anstalts- och häktesverksamhet.

Kriminalvården arbetar för att fler regionala mobila utredningsteam, i vilka psykologer har att genomföra fördjupade villkorsutredningar, ska kunna påbörja sina uppdrag att utföra utredningar i den anstalt där den intagne är placerad. Det har anställts psykologer i dessa team. Förhoppningen är att arbetet inom kort kan påbörjas och att de regioner som ännu inte har anställt psykologer i teamen kan komma igång under året.

Det hålls löpande möten mellan placeringssektionen och riksmottagningen för att optimera och bevaka riksmottagningens platstillgång och arbetsrutiner. Syftet med mötena är att ha samsyn i behovet av platser och flödet till riksmottagningen.

För att använda platserna så effektivt som möjligt följer Kriminalvården noga behovet av anstaltsplatser jämfört med behovet av häktesplatser. Om behovet av platser är större i anstalt än i häkte, bör häktesplatser konverteras tillbaka till anstaltsplatser.

Rättsliga utgångspunkter

Strafftidslagen

Av 8 § strafftidslagen framgår bl.a. att om en dömd är häktad när fängelsestraffet är verkställbart, ska verkställigheten påbörjas omedelbart där han eller hon förvaras. Om den dömd inte förvaras i kriminalvårdsanstalt när verkställigheten påbörjas ska han eller hon överföras till kriminalvårdsanstalt för fortsatt verkställighet.

Enligt 9 § första stycket får en dömd som ska överföras eller förpassas till kriminalvårdsanstalt för verkställighet av fängelsestraff i anslutning till det tas in i häkte, bl.a. i avvaktan på anstaltsplacering.

I 10 § uppställs vissa frister. Dessa innebär att tiden i häkte med stöd av 9 § första stycket inte får vara längre än nödvändigt och inte längre än sju dagar, om det inte finns särskilda skäl. Även om sådana skäl finns får tiden inte vara längre än 30 dagar. Det finns inte några undantag från den sistnämnda fristen.

I förarbetena har som exempel på vad som är särskilda skäl att överskrida sjudagarsfristen nämnts att det med hänsyn till ordning och säkerhet kan vara både tidskrävande och svårt att hitta en ändamålsenlig placering. Det kan avse t.ex. en dömd med ett stort skyddsbehov där det är särskilt angeläget att det inte uppstår en olämplig klientkonstellation i en kriminalvårdsanstalt eller en dömd med kopplingar till den organiserade brottsligheten. Ett annat exempel på när det kan vara motiverat att tiden i häkte blir längre än sju dagar är hög beläggning i anstalter i den säkerhetsklass eller med den programverksamhet som anses lämplig. Vad som utgör särskilda skäl ska avgöras genom en samlad bedömning av omständigheterna i varje enskilt fall. I samband med att den nya regleringen infördes framhöll regeringen att en absolut tidsfrist om 30 dagar borde ge Kriminalvården möjlighet att upprätthålla de fastställda fristerna. (Se prop. 2017/18:250 s. 73 f. och 173.)

Såväl legalitets- som rättssäkerhetsskäl ansågs tala för en reglering som tydligt anger de tidsgränser som ska gälla i fråga om hur länge en dömd tillfälligt får tas in i häkte. Sådana föreskrifter saknades i den tidigare gällande lagen (1974:202) om beräkning av strafftid m.m. och både JO och Justitiekanslern hade bl.a. därför påtalat behovet av en lagöversyn. Under remissförandet i fråga om den nu gällande strafftidslagen gav JO uttryck för en betydande oro för att tiden i häkte i många fall kan komma att pågå under det maximala antalet dagar, och JO ansåg att det borde krävas synnerliga skäl för att överskrida sjudagarsfristen. Även Lagrådet framförde denna synpunkt, så att det skulle framgå att det endast är i yttersta undantagsfall som tiden för förvaring i häkte får överstiga sju dagar. Regeringen ansåg dock att ett krav på synnerliga skäl skulle innebära att tillämpningsområdet blir alltför snävt för att Kriminalvården i alla situationer ska kunna hantera bl.a. de komplexa förhållanden som gäller vid placering av dömda i anstalt. (Se prop. 2017/18:250 s. 74 f.)

Särskilda villkor för långtidsdömda

Av 1 kap. 7 § första stycket fängeslagen (2010:610) framgår att för en intagen som avtjänar fängelse i lägst fyra år ska det, om det inte är uppenbart

obehövt, beslutas om de särskilda villkor som av säkerhetsskäl är nödvändiga när det gäller

1. placering i anstalt,
2. vistelse utanför anstalt enligt 10 kap. 1 och 2 §§, och
3. särskilda utslussningsåtgärder enligt 11 kap. 1 §.

Enligt 1 kap. 8 § första stycket ska prövning av vilka särskilda villkor som ska gälla för verkställigheten enligt 7 § ske så snart verkställigheten påbörjas eller annars när det finns behov av det. Villkoren ska omprövas när det finns anledning till det.

I 2 kap. 4 § Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd (KVFS 2011:1) om fängelse anges att en intagen som ska meddelas särskilda villkor för verkställigheten enligt 1 kap. 7 § fängeslagen får inför beslutet, eller inför omprövning av beslut, placeras i anstalt för fördjupad villkorsutredning, om behov av en sådan utredning finns.

Av de allmänna råden till bestämmelsen framgår bl.a. att behov av en fördjupad villkorsutredning föreligger om det saknas tillräckligt underlag avseende den intagne inför prövningen av vilka särskilda villkor som av säkerhetsskäl är nödvändiga för verkställigheten. Ett sådant behov föreligger normalt för en intagen som är dömd för sexualbrott eller våldsbrott, har koppling till ett kriminellt nätverk eller organiserad brottslighet, är under 21 år, har en strafftid om 6 år eller mer eller har återfallit i allvarlig eller omfattande brottslighet. För en intagen som dömts till utvisning föreligger normalt inte ett behov av fördjupad villkorsutredning. Det kan noteras att tidigare var den nämnda lägsta strafftiden som huvudregel 4 år (ändrad genom KVFS 2021:2).

Vanligtvis görs de fördjupade villkorsutredningarna vid riksmottagningen i anstalten Kumla för män och i anstalten Hinseberg för kvinnor.

Bedömning

Syftet med min utredning har främst varit att undersöka hur fristerna i strafftidslagen upprätthålls inom Kriminalvårdens verksamhet. Utredningen omfattar även väntetiderna för placering i riksmottagning vid anstalten Kumla, en fråga som nära anknyter till problematiken på området. Det framgår tydligt av myndighetens remissvar att det finns svårigheter i dessa avseenden. Kriminalvården har utförligt i sitt yttrande redogjort för förhållandena. Det kan exempelvis nämnas att det den 1 januari 2021 fanns 131 intagna som vistades i häkte och som inväntade anstaltsplacering. Ett år senare hade detta antal nästan fördubblats och uppgick till 248 intagna. Av dessa hade 160 intagna väntat mer än 7 dagar och 27 intagna i över 30 dagar. Den 1 januari 2021 var motsvarande antal 65 respektive 11 intagna.

Under den tidsperiod som min granskning avsett överskreds alltså den absoluta tidsfristen om 30 dagar i 10 § strafftidslagen i ett flertal fall, trots att det inte finns lagliga förutsättningar för detta. I allt väsentligt är förklaringen enligt Kriminalvården den ansträngda beläggningssituationen, vilket innebär att det helt enkelt saknas tillgång till lämpliga anstaltsplatser i tillräcklig utsträckning. En särskilt bidragande orsak till att fristen har överskridits i så många

verkställighetsfall är också att platskapaciteten vid anstalten Kumlas riksmottagning är otillräcklig och att det därför har uppstått köbildning dit. Som jag uttalade i mitt beslut den 27 januari 2022 utgör dock denna typ av omständigheter inte skäl för att överskrida tidsfristen om 30 dagar. Den är som sagt ovillkorlig.

Som framgår av Kriminalvårdens yttrande kan det – när väl en fördjupad utredning inför beslut om särskilda villkor påbörjats vid riksmottagningen – ta över tre månader för myndigheten att slutföra denna samt att anvisa en anstaltsplats.

Att intagna med verkställbara fängelsestraff blir kvar i häkte som en konsekvens av en ansträngd platssituation har uppmärksammats av JO i tidigare ärenden om överbeläggning inom Kriminalvården (se bl.a. JO 2001/02 s. 155 och 2004/05 s. 134). JO har även under de senaste åren uttalat kritik mot Kriminalvården för liknande förhållanden (se bl.a. JO 2019/20 s. 216 och JO:s beslut den 3 oktober 2019, dnr 68-2019).

Jag är väl medveten om den ansträngda beläggningssituationen inom Kriminalvården och har i ett initiativärende närmare granskat förhållandena (se JO 2021/22 s. 261). I det beslutet konstaterade jag att strafftidslagen, som trädde i kraft den 1 april 2019, innebar flera förändringar och ansågs kräva relativt omfattande förberedelser, inte minst från Kriminalvårdens sida. Mot bakgrund av det som hade kommit fram genom utredningen ifrågasatte jag dock om Kriminalvården hade varit tillräckligt förberedd på de skärpta krav som följde av den nya lagstiftningen. Det som myndigheten har redogjort för i det nu aktuella ärendet bekräftar enligt min mening att så inte har varit fallet. Jag återkommer till detta avslutningsvis i beslutet.

Under den tid som min granskning pågått har JO tagit emot ett flertal anmälningar från intagna som klagat på att de vistats lång tid i häkte i avvaktan på att bli placerade i anstalt. Med hänsyn till den pågående utredningen i detta ärende har jag avstått från att granska dessa klagomål närmare, men jag vill här ge några exempel som illustration på problematiken.

I ett fall (dnr 1094-2022) hade en person inställt sig själv vid en anstalt för att avtjäna ett fängelsestraff. Samma dag överfördes den intagne till ett häkte, där han sedan blev kvar i 35 dagar till dess att han kunde transporteras till en anstalt.

En annan anmälare hade inställt sig vid ett häkte för att verkställa ett kortare fängelsestraff (dnr 5077-2022). Till följd av oförutsedda händelser kunde han inte erbjudas plats i en anstalt i den aktuella säkerhetsklassen. Den intagne blev därför kvar i häktet i över en månads tid och verkställde därmed hela sitt straff i häkte.

En liknande situation aktualiserades i ett annat ärende (dnr 6202-2022) där en intagen i häkte skulle avtjäna ett kortare fängelsestraff men en lämplig plats i anstalt inte kunde anvisas före tiden för villkorlig frigivning.

Vidare kan nämnas fall där anmälarna har gjort gällande att de vistats ungefär två månader i häkte i väntan på anstaltsplacering (dnr 4535-2022, 4551-2022 och 7343-2022).

Liknande förhållanden har observerats inom JO:s inspektionsverksamhet. På mitt uppdrag genomförde JO:s Opcat-enhet den 21 och den 22 mars 2022

en inspektion av häktet Sollentuna (dnr O 3-2022). Vid inspektionen fanns det fyra unga intagna som hade påbörjat sin straffverkställighet i häktet. En av dessa uppgav att en plats i anstalt var bokad till ett datum som innebar att hon skulle få tillbringa endast två dagar i anstalten före den villkorliga frigivningen. En annan intagen berättade att han hade avstått från att överklaga en dom i den del som avsåg fängelsestraffet (dvs. lämnat en nöjdförklaring) i mitten av mars och att en anstaltsplats fanns bokad först två månader senare.

Den 20–22 september i år inspekterade jag häktet Göteborg (dnr 6818-2022). På morgonen den sista dagen visade det sig att det av 318 inskrivna var 34 intagna i häktet som hade påbörjat sin verkställighet. Av dessa hade 17 väntat längre än 30 dagar på en anstaltsplats.

En sådan ordning som nu har beskrivits är naturligtvis fullständigt oacceptabel. Till saken hör att regleringen i fängelselagen ger uttryck för en ambitiös kriminalvård, som ska förena humanitet med högt ställda krav på säkerhet och effektivitet. Ett grundläggande syfte med lagstiftningen var att ge Kriminalvården bättre förutsättningar att – med bibehållen säkerhet och utan att sätta individens eget ansvar åt sidan – förebygga återfall i brott genom att anpassa innehållet i verkställigheten till den intagnes individuella förutsättningar och behov (se prop. 2009/10:135 s. 60). Detta förhållande kommer exempelvis till uttryck i 1 kap. 5 § fängelselagen som bl.a. föreskriver att verkställigheten ska utformas så att den intagnes anpassning i samhället underlättas och så att negativa följder av frihetsberövandet motverkas. Verkställigheten ska bl.a. också särskilt inriktas på åtgärder som är ägnade att förebygga brott och det ska för varje intagen upprättas en individuell utformad plan. Dessutom ska verkställigheten planeras och utformas efter samråd med den intagne och i samverkan med berörda myndigheter. I 2 § första stycket 1 förordningen (2007:1172) med instruktion för Kriminalvården anges även att myndigheten ska verka för att påföljder verkställs på ett säkert, humant och effektivt sätt.

Att en dömd person inte överförs till anstalt eller får påbörja en s.k. fördjupad villkorsutredning inom rimlig tid utan i stället blir kvar i häkte, motverkar enligt min mening fängelselagens syften. Det gäller inte minst när en intagen tvingas genomföra hela sin straffverkställighet i häkte. I ett sådant fall kan det ifrågasättas vilket innehåll som verkställigheten får i praktiken. Det förhållandet att inte heller de fördjupade villkorsutredningarna färdigställs inom skälig tid är ytterligare en bekymmersam aspekt av problematiken, eftersom detta innebär ännu ett fördröjningsmoment tills verkställigheten – i dess tilltänkta form – kan påbörjas.

Jag anser att det som har kommit fram genom utredningen är synnerligen allvarligt. Situationen inom Kriminalvården innebär att tvingande lagregler som uppställs för verksamheten – och som gäller till förmån för frihetsberövade personer – många gånger inte kan upprätthållas. Av remissvaret framgår visserligen att myndigheten har vidtagit ett flertal åtgärder för att komma till rätta med problematiken och för att minska köerna till riksmottagningen vid anstalten Kumla. Det återstår att se om detta får önskad effekt, men mot bakgrund av mina observationer vid inspektionen av häktet Göteborg är det tydligt att problemet till nyligen var långt ifrån avhjälp.

Avslutningsvis kan jag konstatera att Kriminalvården har ett ansvar att fort-löpande anpassa antalet platser inom häktes- och anstaltsorganisationen till behovet (se 3 § tredje stycket förordningen med instruktion för Kriminalvården). Jag har tidigare uppmärksammat att införandet av regleringen i strafftidslagen innebar ett antal skärpta krav som myndigheten inte haft tillräcklig beredskap för. Det finns dock anledning att framhålla att Kriminalvårdens förutsättningar att bedriva sin verksamhet i enlighet med den rättsliga regleringen också är beroende av yttre faktorer, såsom effektivitet i brottsbekämpning och lagföring samt lagstiftningsåtgärder i form av bl.a. straffskärpningar. Kriminalvården råder alltså inte ensam över den uppkomna situationen. Jag överlämnar därför en kopia av beslutet till riksdagen och regeringen för kännedom.

Ärendet föredrogs av områdesansvariga rättssakkunniga Carl-Johan Malmqvist. I beredningen deltog även byråchefen Catrine Björkman.

Intagnas kontakter med advokater i rättsliga angelägenheter

(Dnr 3036-2022)

Beslutet i korthet: En intagen i anstalten Kumla hade fått en varning och ansökte om att få ringa till en advokat. Anstalten avslag ansökan med motiveringen att det inte fanns någon pågående rättslig angelägenhet och bedömde att kontakten borde kunna skötas per brev.

JO uppfattar att den intagne ville ha juridiskt biträde för att angripa varningsbeslutet och konstaterar att det därmed förelåg en rättslig angelägenhet. En intagen har i sådana fall rätt att låta sig företrädas av en advokat och har då normalt behov av att få tala med advokaten. Frågor om varning ska dessutom avgöras skyndsamt. Enligt JO var det därför inte godtagbart att den intagne hänvisades till brevväxling och anstalten får kritik.

I beslutet framhåller JO att även en intagen som t.ex. överväger att inleda ett mål eller ärende hos en domstol eller annan myndighet kan ha behov av att samråda med en advokat för att ta ställning till om han eller hon ska göra det.

Anmälan

I en anmälan som kom in till JO den 7 april 2022 klagade AA bl.a. på att anstalten Kumla hade avslagit hans begäran om att få ringa till en advokat. Han anförde även att anstalten satt i system att varken koppla fram samtal från advokater till intagna eller informera dem om att advokater ringt.

Tillsammans med anmälan gav AA in en hemställan om telefontillstånd och anstaltens beslut om detta meddelat den 25 mars 2022. Av handlingarna framgår att AA ansökte om att få ringa till advokaten BB och som skäl för det anförde att han hade ett pågående ärende om varning som han tilldelats i anstalten. I beslutet anges bl.a. att det inte finns någon dokumentation som styrker att AA har en pågående rättslig angelägenhet med advokaten, att de skäl som AA anförde för samtalet inte heller anses utgöra en pågående rättslig angelägenhet och att kontakten borde kunna ske brevledes.

AA bifogade också ett informationsblad från riksmottagningen om förändrade rutiner för telefoni med bl.a. följande information:

Rutinförändringar

Telefoni

Från och med den 28 mars 2022 kommer endast bokade telefonsamtal att genomföras. Bokningarna SKA ske minst en dag INNAN du vill ringa. Bokning gäller alla typer av samtal, även advokatsamtal.

Antalet tider att boka per dag kommer att vara begränsade. Finns ingen ledig tid din önskade dag kommer du hänvisas till nästkommande ledig tid. Du kan boka en tid långt i förväg om du vill ringa ett specifikt datum.

Utredning

Kriminalvården uppmanades att yttra sig över anstaltens motivering av avslagsbeslutet samt uppgifterna om att anstalten satt i system att inte koppla fram samtal från advokater till intagna och underlåter att informera intagna om att advokater har ringt. Myndigheten skulle även yttra sig över bakgrunden till, syftet med och tillämpningen av de förändrade rutinerna för telefoni. JO efterfrågade en redogörelse för den närmare innebörden av att antalet telefontider per dag har begränsats och enligt vilka principer telefontiderna fördelas.

I sitt remissvar anförde Kriminalvården, genom regionchefen vid Region Mitt, i huvudsak följande:

Sakförhållanden

Uppgifter om sakförhållanden har inhämtats från verksamhetsområdet (VO) Kumla. Genom utredningen har sammanfattningsvis följande framkommit.

Telefoni som sker utanför INTIK-systemet äger rum i särskilt avsedda telefonrum i avdelningarna, vilka ska nyttjas av samtliga intagna på avdelningen. Telefoni utanför INTIK-systemet kräver även hantering av personal. Således är sådan telefoni resurskrävande både lokalmässigt och ur personalsynpunkt. Utifrån de resurser som telefoni utanför INTIK-systemet tar i anspråk bör bedömningen huruvida sådana samtal ska medges eller inte vara restriktiv. I det aktuella beslutet har AA uppgett att anledningen till att han ville genomföra ett telefonsamtal utanför INTIK-systemet till sin advokat var att han hade ett pågående ärende om en varning för en styrkt misskötsamhet i anstalten. Anstalten Kumla gjorde bedömningen att tillräckligt starka skäl inte förelåg och att kontakten kunde skötas brevlades.

När en advokat vill komma i kontakt med en intagen så kopplas telefonsamtalet via Kriminalvårdens växel till anstaltens kansli under kontorstid och till vakhavande befäl utanför kontorstid. Anstalten kontrollerar advokaten på Advokatsamfundets hemsida och gör en löpande anteckning i den intagnes journal, där det framgår att advokaten önskar kontakt med den intagne. Sedan kontaktas personal på avdelningen där den intagne är placerad, varvid avdelningspersonal skyndsamt meddelar den intagne att advokaten önskar kontakt telefonledes med den intagne. Avdelningspersonal dokumenterar i den intagnes journal att denne har fått meddelandet samt om telefonsamtal sedan har genomförts, alternativt att den intagne har avböjt kontakt med advokaten. Vill den intagne utföra ett telefonsamtal utanför INTIK-systemet så genomförs det så snart som tid och möjlighet finns. Anstalten Kumla uppger att rutinen är välfungerande.

Bakgrund och syfte med den ändrade rutinen för telefonsamtal utanför INTIK-systemet är att kunna planera och effektivisera de personalresurser som dessa telefonsamtal kräver, och även ta hänsyn till de lokalmässiga förhållandena, alltså de särskilt avsedda telefonrummen i avdelningarna. Därför behöver telefonsamtal utanför INTIK-systemet planeras i förväg. Undantag från rutinen om bokning av telefonsamtal i förväg görs om telefonsamtalet som ska genomföras är av brådskande karaktär, för telefonsamtal till advokater kan detta t.ex. röra sig om att den intagne har en nära förestående förhandling i domstol och därför omgående behöver kontakt med sin advokat.

Tillämpliga bestämmelser

Av 1 kap. 4 § fängelselagen (2010:610) (FäL) framgår att varje intagen ska bemötas med respekt för sitt människovärde och med förståelse för de särskilda svårigheter som är förenade med frihetsberövandet.

Av 7 kap. 4 § FäL framgår att en intagen får stå i förbindelse med en annan person genom elektronisk kommunikation i den utsträckning det lämpligen kan ske. Sådan kommunikation får dock vägras om den

1. kan äventyra säkerheten på ett sätt som inte kan avhjälpas genom avlyssning enligt 5 §,
2. kan motverka den intagnes anpassning i samhället, eller
3. på annat sätt kan vara till skada för den intagne eller någon annan.

Av 7 kap. 5 § FäL framgår att elektronisk kommunikation mellan en intagen och en annan person får avlyssnas om det är nödvändigt av säkerhetsskäl. De som ska kommunicera med varandra ska i förväg informeras om kontrollen. Elektronisk kommunikation mellan en intagen och en advokat som biträder den intagne i en rättslig angelägenhet får inte avlyssnas.

Av de allmänna råd till 7 kap. 4 § FäL, vilka återfinns i 7 kap. Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd (KVFS 2011:1) om fängelse (FARK Fängelse) framgår att med uttrycket lämpligen kan ske avses praktiska förutsättningar för elektronisk kommunikation, t.ex. vad som är möjligt med hänsyn till anstaltens rutiner samt tillgången till personal och utrustning för sådan kommunikation.

Av 7 kap. 13 § FARK Fängelse framgår att en intagen får beviljas tillstånd att ringa telefonsamtal utanför INTIK-systemet endast om den intagne har starka skäl för att få ringa samtalet. Tillstånd till ett telefonsamtal som Kriminalvården ska bekosta genom bidrag till den intagne får medges utanför INTIK-systemet, även om tillstånd inom det systemet kan beviljas.

Av de allmänna råden till föreskriften framgår att starka skäl att få ringa telefon-samtal utanför INTIK-systemet kan finnas för att ringa samtal till en försvarare. Starka skäl att få ringa utanför INTIK-systemet kan även finnas för t.ex. samtal till en närstående, annan advokat än försvararen, arbetsgivare, hyresvärd eller liknande, bank eller ett försäkringsbolag, om behovet av kontakt inte kan tillgodoses på annat sätt.

Kriminalvårdens bedömning

Som framgår av regelverket kan det finnas starka skäl att ringa utanför INTIK-systemet till advokat. Telefonsamtalet bör dock avse en rättslig angelägenhet som gäller den intagne personligen. Med en rättslig angelägenhet menas i huvudsak ärenden som handläggs eller kommer att handläggas inför domstolar och andra myndigheter. I det aktuella beslutet har AA uppgett att anledningen till att han ville genomföra ett telefonsamtal utanför INTIK-systemet till sin advokat var att han hade ett pågående ärende om varning för en styrkt misskötsamhet i anstalten. Anstalten Kumla har motiverat sitt beslut med att tillräckligt starka skäl för telefonsamtal inte förelåg.

Däremot är det olyckligt att det i beslutet angetts att de skäl AA har uppgett inte utgör en pågående rättslig angelägenhet.

Att anstalten Kumla har satt i system att inte koppla fram telefonsamtal från advokater till intagna och underlåter att informera intagna om att advokater har ringt tillbakavisas. Att anstalten inte kan koppla fram telefonsamtal direkt från advokat till den intagne torde bero på de kontroller som först behöver genomföras, t.ex. kontroll på Advokatsamfundets hemsida, men också på de lokalmässiga förhållandena eftersom telefonsamtal mellan en intagen och en advokat som biträder den intagne i en rättslig angelägenhet inte får avlyssnas.

Bakgrund och syfte med den ändrade rutinen för telefonsamtal utanför INTIK-systemet är att kunna planera och effektivisera de personalresurser som dessa telefonsamtal kräver. Hänsyn måste också tas till de lokalmässiga förhållandena, därav behöver dessa telefonsamtal planeras i förväg. Det kan noteras att anstalten Kumla har angett att undantag från rutinen görs för telefonsamtal som är av brådskande karaktär och prioriteringar av telefonsamtalen görs således. Detta framgår dock inte av informationskriften.

Kriminalvården uppmanades på nytt att yttra sig över den närmare innebörden av anstaltens rutiner om att antalet telefontider per dag har begränsats, dvs. i vilken omfattning de intagna kan ringa, och enligt vilka principer telefontiderna fördelas.

I ett förnyat remissvar anförde myndigheten, genom samma regionchef, i huvudsak följande:

Sakförhållanden

Uppgifter om sakförhållanden har inhämtats från verksamhetsområdet (VO) Kumla. Genom utredningen har sammanfattningsvis följande framkommit.

Då bakgrund och syfte med den ändrade rutinen för telefonsamtal utanför INTIK-systemet är att kunna planera och effektivisera de personalresurser som dessa telefonsamtal kräver, och även ta hänsyn till de lokalmässiga förhållandena uppger anstalten Kumla att dessa telefonsamtal utanför INTIK-systemet måste planeras i förväg. Utifrån de resurser som dessa telefonsamtal tar i anspråk hinner de avdelningar där rutinen gäller genomföra fyra telefonsamtal utanför INTIK-systemet per dag och avdelning och på helger sex stycken. Om ett beviljat telefonsamtal utanför INTIK-systemet är av brådskande karaktär, såsom akuta sjukdomsfall eller liknande så kan fler telefonsamtal utöver de fyra i förväg bokade genomföras den dagen. De i förväg inbokade telefonsamtalen påverkas således inte av om ett telefonsamtal av brådskande karaktär måste genomföras. Gällande själva samtalstiden så är den begränsad till mellan tio och tjugo minuter, förutom telefonsamtal till advokater som genomförs på dessa i förväg bokade telefonsamtal utanför INTIK-systemet. Dessa telefonsamtal är inte begränsade i tid.

Rutinen att boka ett telefonsamtal i förväg och att endast bokade telefonsamtal genomförs, vilket framgår av informationsbladet, innebär inga begränsningar för de intagna att kunna genomföra sina beviljade telefonsamtal utanför INTIK, rutinen är endast till för att anstalten ska kunna planera och effektivisera de resurser som dessa telefonsamtal tar i anspråk.

Kriminalvården återgav samma rättsliga reglering som i det tidigare remissvaret och gjorde följande bedömning:

Bakgrund och syfte med den ändrade rutinen för telefonsamtal utanför INTIK-systemet är att kunna planera och effektivisera de resurser som

dessa telefonsamtal tar i anspråk, därför har anstalten Kumla ändrat rutinen så att genomförande av beviljade tillstånd till telefonsamtal utanför INTIK-systemet måste bokas in i förväg. Den ändrade rutinen innebär inga begränsningar för de intagna att kunna genomföra dessa telefonsamtal. Det är däremot upp till anstalten att göra bedömningen om när dessa telefonsamtal lämpligen kan ske.

AA fick tillfälle att kommentera remissvaren.

I ett beslut den 1 december 2023 anförde *JO Katarina Pahlsson* följande:

Bedömning

Beslutet om telefontillstånd

JO brukar som regel avstå från att uttala sig i bedömningsfrågor, t.ex. beslut om telefontillstånd. Skälet till det är att JO varken kan ändra eller upphäva andra myndigheters beslut. Granskningen är inte heller avsedd att föregripa eller ersätta den prövning som kan eller har kunnat äga rum i ordinarie ordning. I detta fall finner jag dock av rättssäkerhetsskäl anledning att frångå denna huvudregel och ger min syn på beslutet att inte tillåta AA att ringa advokat.

Det kan inledningsvis nämnas att den som är part i ett ärende har rätt att anlita ett lämpligt ombud eller biträde (14 § första stycket förvaltningslagen [2017:900]). I ett ärende om varning enligt fängelselagen (2010:610), FäL, har en intagen alltså rätt att låta sig företrädas eller biträdas av t.ex. en advokat. Jag har tidigare uttalat att denna rätt inte får bli illusorisk (se mitt beslut den 25 mars 2020, dnr 4790-2019). Den som för talan i en förvaltningsdomstol har också rätt att anlita ett lämpligt ombud eller biträde (48 § första stycket förvaltningsprocesslagen [1971:291]).

En intagen i anstalt har inte någon ovillkorlig rätt att ringa telefonsamtal, inte ens till sin advokat. JO har emellertid flera gånger uttalat att Kriminalvården bör vara generös i sina bedömningar i fråga om att tillåta kontakt mellan en intagen och en advokat som biträder den intagne i en rättslig angelägenhet (se t.ex. JO:s beslut den 1 juli 2008, dnr 921-2007, och den 18 december 2013, dnr 5271-2013). Jag delar den uppfattningen. Det är en annan sak att en anstalt kan behöva planera de personalresurser som krävs för intagnas telefonsamtal utanför INTIK-systemet, vilket framstår som självklart.

Kriminalvården har redogjort för att det enligt myndighetens föreskrifter krävs starka skäl för att en intagen ska beviljas tillstånd att ringa telefonsamtal utanför INTIK-systemet (7 kap. 13 § Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd [2011:1] om fängelse, FARK Fängelse; bestämmelsen ändrades den 31 oktober 2022, men det saknar betydelse för den nu aktuella frågan). Av de allmänna råden till föreskriften framgår att starka skäl att få ringa telefonsamtal utanför INTIK-systemet kan finnas för att ringa till en försvarare eller, om behovet inte kan tillgodoses på annat sätt, till t.ex. en annan advokat.

I remissvaret har Kriminalvården anført att ett samtal av det slaget bör avse en rättslig angelägenhet som gäller den intagne personligen. Med begreppet rättslig angelägenhet menas enligt myndigheten i huvudsak ärenden som handläggs eller kommer att handläggas inför domstolar och andra myndigheter. Jag noterar att samma sak framgår av Kriminalvårdens handbok om besök och

elektronisk kommunikation (2014:3). Vid vissa av mina inspektioner har dock intagna framfört att olika verksamhetsställen regelmässigt kräver ett mål- eller ärendenummer i ett pågående förfarande för att få ringa advokatsamtal (se t.ex. protokollet efter min inspektion av anstalten Ystad i mars 2023, dnr 1562-2023). Jag anser att det inte finns grund för att ställa ett sådant krav och vill fästa myndighetens uppmärksamhet på detta. Det finns vidare anledning framhålla att en intagen som t.ex. överväger att inleda ett mål eller ärende hos en domstol eller annan myndighet kan ha behov av att samråda med en advokat för att ta ställning till om han eller hon ska göra det. Självfallet kan det vara fråga om en rättslig angelägenhet när saken rör förhållandet mellan en intagen och Kriminalvården.

En intagens behov av telefonkontakt med en advokat kan variera beroende på vad saken gäller och det är förstås inte givet att telefontillstånd alltid bör beviljas. Det ankommer på Kriminalvården att göra en bedömning utifrån omständigheterna i varje enskilt fall. Vid t.ex. brådskande eller mer komplexa angelägenheter är det däremot olämpligt att hänvisa en intagen till brevväxling. Om telefontillstånd medges måste personalen vara uppmärksam på att ett samtal till advokat kan vara av brådskande natur och att det därför kan behöva prioriteras.

Jag uppfattar att AA ville ringa till en advokat för att få juridiskt biträde och hjälp i samband med antingen en begäran om omprövning av ett beslut om varning enligt fängelselagen eller ett överklagande av ett sådant beslut. Det förelåg därmed en rättslig angelägenhet. Som nyss framgått har en intagen i sådana fall rätt att låta sig företrädas av en advokat och får därvid normalt antas ha behov av att tala med advokaten för att på ett effektivt sätt kunna ta till vara sina rättsliga intressen. Eftersom det följer av 12 kap. 3 § FäL att Kriminalvården ska handlägga en fråga om varning skyndsamt framstår brevväxling inte som ett rimligt alternativ under tiden för myndighetens handläggning av ett ärende av det slaget, inklusive en eventuell omprövningsprocess. Mot denna bakgrund är jag kritisk till anstalten Kumlas beslut.

Rutinerna för intagnas telefoni och hanteringen av samtal från advokater

Kriminalvården har redogjort för rutinerna om intagnas telefoni i anstalten Kumla och hur telefonsamtal från advokater hanteras. Jag saknar skäl att ifrågasätta uppgifterna. När det gäller tillgängliga telefontider är det svårt för mig att utifrån utredningen bedöma om omfattningen är tillräcklig för att tillgodose de intagnas behov. Inte minst med hänsyn till beläggningssituationen och att antalet intagna har ökat på senare år även i anstalten Kumla kan det emellertid finnas behov av att se över den saken. Anstalten bör enligt min mening också överväga att förtydliga informationen till de intagna så att det framgår att undantag från rutinerna om bokning kan göras vid brådskande telefonsamtal.

Det som har kommit fram i övrigt motiverar inte några ytterligare åtgärder eller uttalanden från min sida.

Ärendet föredrogs av områdesansvariga rättssakkunniga Nathalie Stenmark. I beredningen deltog även byråchefen Catrine Björkman.

En intagen har placerats i en cell utan vare sig säng eller bord

(Dnr 3884-2022)

Beslutet i korthet: JO kritiserar häktet Sollentuna för att en intagen under två veckors tid var placerad i en cell som saknade säng och bord. Hon påminner om att de omständigheter som ligger till grund för en placering i en cell med begränsad utrustning bör dokumenteras. Häktet får också kritik för bristande dokumentation av isoleringsbrytande åtgärder. Det har medfört att JO inte kunnat utreda i vilken omfattning den intagne erbjöds sådana åtgärder. I beslutet görs även vissa uttalanden om tiderna för bevakade besök.

Anmälan

I en anmälan som kom in till JO den 10 maj 2022 framförde AA, som ombud för BB, bl.a. följande klagomål mot häktet Sollentuna.

BB har varit frihetsberövad sedan den 2 juni 2020. Inledningsvis var han placerad i häktet Kronoberg, som i februari 2022 avskiljde honom. Han beviljades övervakade besök av sin fru och sina barn samt avlyssnade telefonsamtal till barnen. Den 6 april 2022 förflyttades BB till häktet Sollentuna, som fattade motsvarande beslut om avskildhet samt besöks- och telefontillstånd. Där placerades han på en avdelning för intagna med särskilda behov, trots att han inte har några sådana. BB:s cell saknade både säng och bord och han fick sova på en tunn madrass på golvet. När han klagade på detta fick han en pall att använda som bord, men den var lika hög som stolen. BB fick därför sitta på golvet när han skulle äta och skriva. Omständigheterna har inverkat kraftigt på hans möjligheter att förbereda sig inför rättegången. På den aktuella avdelningen finns två celler och inte någon annan intagen. Personalen rör sig sällan i korridorerna och den tystnad som råder förstärker BB:s känsla av att vara isolerad.

När AA fick kännedom om förhållandena för BB begärde han att denne omedelbart skulle omplaceras. Samma dag meddelade häktet att de skulle "köra in en säng" och ordna med ett bord. Det tog alltså drygt två veckor från det att BB togs in i Sollentunahäktet till dess att denne fick en säng och ett bord, och det skedde inte förrän häktet fick skrivelsen från honom som ombud. Vidare får BB inte några isoleringsbrytande åtgärder eller annan meningsfull mänsklig kontakt i form av samsittning, obevakade besök, sysselsättning genom arbete eller annan stimulans. BB har fått information om att bevakade besök bara kan genomföras på vardagar före kl. 15.00. Det är svårt för BB:s familj att besöka honom då eftersom hans fru arbetar och barnen går i skola.

Till anmälan bifogades beslut om avskildhet, en skrivelse till häkteschefen samt e-postmeddelanden mellan AA och en kriminalvårdsinspektör i häktet m.m. Av e-postmeddelandena framgår bl.a. att BB i slutet av april 2022 placerades i den s.k. "arresten", som är en häktesavdelning med celler som ursprungligen inrättats som arrestceller.

Utredning

JO uppmanade Kriminalvården att yttra sig över vilka överväganden häktet Sollentuna gjort och vilka isoleringsbrytande åtgärder som eventuellt vidtagits i fråga om BB. Myndigheten skulle också yttra sig över klagomålen om att cellen inledningsvis saknade säng och bord. Slutligen skulle Kriminalvården yttra sig över besökstiderna för bevakade besök samt redogöra för om och hur ett barnrättsperspektiv har beaktats.

I sitt remissvar anförde Kriminalvården, genom en tillförordnad regionchef i Region Stockholm, följande:

Kriminalvården har inhämtat uppgifter från ledningen vid häktet Sollentuna.

Den intagne som anmälan avser förflyttades till häktet Sollentuna från häktet Kronoberg med anledning av huvudförhandling i Svea hovrätt som genomfördes i Attunda tingsrätt. Förhandlingarna påbörjades den 21 april 2022 och avslutades den 15 september, sammanlagt 30 förhandlingsdagar i hovrätten.

Vid ankomst till häktet Sollentuna placerades han i ett sjukrum med anledning av platsbrist. I rummet fanns initialt dubbelmadrass på golvet, stol, TV, klockradio, hylla, mugg och anordning som gör att den intagne själv kan reglera inflödet av dagsljus. I ett sjukrum är säng och bord inte fastmonterad i vägg eller golv. Av säkerhetsskäl togs därför bord och säng ut. Som framgår av anmälan dröjde det två veckor innan bord och säng ställdes in. Detta gjordes efter en säkerhetsmässig bedömning av den intagne efter att ombudet kontaktat häktet. Häktet bedömer att de borde kunnat göra denna bedömning tidigare. Den 27 april förflyttades han till ett fullt normalutrustat bostadsrum.

Från den 24 april tilldelas han städarbete utanför bostadsrummet som han därefter haft under häktningstiden.

Generellt så föreligger stora brister kring dokumentationen avseende isoleringsbrytande verksamhet. Enligt personal så tackade den intagne ofta nej till detta. Detta har sällan dokumenterats. Enligt uppgifter från personalen så har han en till två gånger i veckan, ca 60 min/tillfälle, ensam fått träna i ett gym på annan avdelning rustat med bl.a. roddmaskin, spinningcykel och pilatesboll. Vid ett fåtal tillfällen har vistelsen i gymmet skett tillsammans med personal. Med anledning av bristande dokumentation så är det svårt att ge en mer exakt beskrivning av omfattningen och innehållet i de isoleringsbrytande åtgärderna. Ledningen har i flera sammanhang påpekat vikten av korrekt dokumentation till personalen.

Häktet har sedan den 1 september 2022 ändrat sina besökstider. Vid tidpunkten för anmälan så gällde det att bevakade besök skulle avslutas 15.40. Numera gäller att de bevakade besöken ska avslutas kl. 16.30. Häktet kommer även att se över möjligheten att medge bevakade besök för barn under helger, något som de tidigare har haft.

Tillämpliga bestämmelser

Av 1 kap. 4 § häkteslagen (2010:611), HäL, framgår att varje intagen ska bemötas med respekt för sitt människovärde och med förståelse för de särskilda svårigheter som är förenade med frihetsberövandet.

Enligt 1 kap. 5 § HäL ska verkställigheten utformas så att negativa följder av frihetsberövandet motverkas. I den utsträckning det är lämpligt och den intagne samtycker till det, ska åtgärder vidtas för att ge honom eller henne det stöd och den hjälp som behövs.

Av 1 kap. 6 § HäL framgår att verkställigheten inte får innebära andra begränsningar i den intagnes frihet än som följer av lagen eller som är nöd-

vändiga för att ordningen eller säkerheten ska kunna upprätthållas. En kontroll- eller tvångsåtgärd får endast användas om den står i rimlig proportion till syftet med åtgärden. Om en mindre ingripande åtgärd är tillräcklig ska den användas.

Av 1 kap. 17 § Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd om häkte, FARK häkte, KVFS 2011:2, framgår att det i en intagens bostadsrum ska finnas stol, bord, skåp eller hylla, säng, bäddutrustning, spegel, anslags-tavla, mugg, väckarklocka, radio, TV samt anordning som gör att den intagne själv kan reglera inflödet av dagsljus.

Första stycket gäller bl.a. inte om det saknas ordinarie bostadsrum på grund av platsbrist. Så långt det är möjligt utifrån ordnings- och säkerhets-skäl ska bostadsrummet förses med sådant som enligt första stycket ska finnas i en intagens bostadsrum.

Kriminalvårdens bedömning

Den intagne placerades i ett sjukrum av platsbrist. Säkerhetsbedömningen kring att tillföra möbler som inte var fasta borde kunna ha skett mer skyndsamt. Det dröjde för lång tid innan säng och bord tillfördes.

Häktet Sollentuna har haft vakanta tjänster under längre tid än önskvärt (se även protokoll från Opcat-inspektion av Kriminalvården, häktet Sollentuna, den 21 och 22 mars 2022, O 3-2022). Häktade barn och unga prioriteras dessutom för isoleringsbrytande åtgärder. Vid dagar med personalbrist kan isoleringsbrytande åtgärder för äldre häktade behöva stå tillbaka.

Dokumentationen kring isoleringsbrytande åtgärder gällande aktuell intagen har avsevärt förbättrats de senaste månaderna.

Barnrättsperspektivet har tidigare inte i tillräcklig grad beaktats när det gäller besökstider för bevakade besök. Idag kan bevakade besök ske fram till 16.30. Häktets ambition är att även kunna genomföra bevakade besök för barn under helger. I dagsläget saknas dock personalresurser.

AA kommenterade remissvaret och anförde bl.a. följande. Det stämmer inte att BB den 27 april 2022 placerades i en normalutrustad cell. Han flyttades till ”arresten”, där cellerna bl.a. saknar handfat och hyllor. Det är inte heller korrekt att BB ofta tackade nej till isoleringsbrytande åtgärder. Han erbjöds inte några sådana. För att en åtgärd ska vara isoleringsbrytande krävs det någon form av mänsklig kontakt. Att träna på gymmet, arbeta eller gå promenader omfattas inte av begreppet om aktiviteten genomförs i ensamhet. Även om det är begripligt att häktet prioriterar isoleringsbrytande åtgärder för barn och unga är det svårt att förstå att en person som har varit isolerad i cirka två och ett halvt år prioriteras bort. BB fick arbete den 24 april. Det är dock felaktigt att han har haft arbete sedan dess. Han arbetade en dag och blev sedan förflyttad till ”arresten”. Där fick han inte arbeta förrän i början av juli och därefter i två veckor. Under sommaren stängde arresten och han flyttades till en annan avdelning utan att erbjudas arbete. Den 22 augusti placerades han åter i arresten och fick återuppta arbetet efter en vecka. Arbetet utförs cirka två gånger i veckan och han har då inte möjlighet att interagera med andra människor.

I ett beslut den 12 september 2023 anförde JO Katarina Pahlsson följande:

Bedömning

Kriminalvården har i allt väsentligt beskrivit den rättsliga reglering som är relevant i ärendet. Jag hänvisar till redogörelsen och återkommer till några ytterligare centrala rättsliga utgångspunkter nedan.

Isoleringsbrytande åtgärder

Av utredningen framgår att BB var placerad i avskildhet i häktet Sollentuna enligt 2 kap. 5 § 2 häkteslagen (2010:611), HåL, på grund av olämpliga klientkonstellationer. Jag kommer inte att uttala mig om det fanns fog för avskildhetsbeslutet. Min granskning i denna del har i stället varit inriktad på vilka isoleringsbrytande åtgärder som eventuellt vidtogs.

För intagna som inte får vistas i gemensamhet är isoleringsbrytande åtgärder av grundläggande betydelse för att motverka de negativa följderna av frihetsberövandet. En åtgärd är verkningsfull och isoleringsbrytande i ordets rätta bemärkelse endast om den innebär att den intagne får en meningsfull mänsklig kontakt. Detta har JO understrukit upprepade gånger, se särskilt JO 2020/21 s. 164. Insatserna kan t.ex. handla om att få ta emot besök, umgås med en annan intagen (samsittning) eller delta i aktiviteter tillsammans med kriminalvårdspersonal. Jag har vid flera tillfällen utvecklat min syn på vad som kan utgöra en isoleringsbrytande åtgärd (se t.ex. uttalandena i protokollen efter inspektioner av dels häktet Uppsala den 7 september 2021, dnr 6684-2021, dels häktet Sollentuna den 21 och 22 mars 2023, dnr O 3-2022). Det kan noteras att Kriminalvården numera definierar de relevanta begreppen på följande sätt: en intagen är *isolerad* om han eller hon vistas i ensamhet under 22 timmar eller mer per dygn utan meningsfull mänsklig kontakt och *en isoleringsbrytande åtgärd* innebär meningsfull vistelse tillsammans med annan genom fysiskt möte (se Kriminalvårdens beslut den 31 januari 2022, dnr 2020-18386).

Generellt är det som JO brukar framhålla angeläget att Kriminalvården skriftligen noterar sina beslut, åtgärder och ställningstaganden på ett korrekt sätt, eftersom det bl.a. medför att det i efterhand är möjligt att se vad som hänt och att bedöma myndighetens agerande. Dokumentation är alltså en förutsättning för insyn och såväl intern som extern kontroll av verksamheten. Det är dessutom viktigt för de enskilda personer som är föremål för myndighetens åtgärder men också för Kriminalvården och dess personal samt utrymmet att förbättra verksamheten. Erbjudanden om isoleringsbrytande åtgärder, liksom den intagnes inställning till dessa, ska alltså självfallet dokumenteras (se t.ex. JO 2018/19 s. 218).

På grund av häktets bristande dokumentation när det gäller BB har jag emellertid inte kunnat utreda i vilken omfattning han erbjöds isoleringsbrytande åtgärder, dvs. åtgärder som innebär att han faktiskt fick möjlighet till en meningsfull mänsklig kontakt. Jag är mycket kritisk till detta och förutsätter att häktet har vidtagit åtgärder för att säkerställa att tillfredsställande dokumentation sker framöver.

Att överbeläggningen inom Kriminalvården och bristen på personal påverkar möjligheten för de intagna som inte har rätt till gemensamhet att få isoleringsbrytande åtgärder är inte någon nyhet. Jag har efter en större kartläggning

av beläggningssituationen framhållit att ett häkte även i ett ansträngt läge har ett ansvar för det arbetet och att det inte är godtagbart att insatserna begränsas på grund av bristande resurser eller av organisatoriska skäl (se t.ex. JO 2021/22 s. 261). Med anledning av Kriminalvårdens uppgifter om att arbetet med isoleringsbrytande åtgärder i häktet Sollentuna kan behöva stå tillbaka vid dagar med personalbrist, vill jag återigen påminna om detta. Det finns också skäl att understryka att Kriminalvården är ansvarig för att utforma verkställigheten av häktningsbesluten så att negativa följder av frihetsberövandet motverkas (1 kap. 5 § HäL). I det här ligger bl.a. ett långtgående ansvar för att se till att det finns tillräckligt med personal som kan arbeta med isoleringsbrytande åtgärder och på allvar motverka att häktade blir isolerade.

Som Kriminalvården berört i sitt yttrande inspekterade jag häktet Sollentuna i mars 2022 inom ramen för JO:s Opcat-verksamhet, som det året hade en tematisk inriktning mot frihetsberövade barn och unga (se det nyss nämnda protokoll). Vid inspektionen granskades just deras tillgång till isoleringsbrytande åtgärder och det visade sig att häktets personalresurser inte var tillräckliga ens för att fullt ut tillgodose barns lagstadgade rätt till sådana åtgärder. Jag kan än en gång konstatera att det är helt oacceptabelt att intagna inte får nödvändiga isoleringsbrytande åtgärder.

Begränsad cellutrustning

Det har framgått att BB i två veckor till följd av platsbrist var placerad i en cell som saknade bl.a. säng och bord.

I Kriminalvårdens egna föreskrifter anges, som nämnts i remissvaret, att det inte behöver finnas t.ex. bord och säng i en intagens bostadsrum om det saknas ordinarie rum på grund av platsbrist, men att bostadsrummet i sådana fall så långt det är möjligt utifrån ordnings- och säkerhetsskäl ska förses med bl.a. detta (se 1 kap. 17 § Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd [KVFS 2011:2] om häkte, FARK Häkte).

Av 3 § förordningen (2014:1108) om utformningen av häkten och polisarrestorer följer att ett förvaringsrum ska vara ändamålsenligt utrustat för den intagnes behov och att det ska finnas bl.a. bord och säng. Rum som används till förvaring av berusade, våldsamma eller sjuka personer får dock enligt bestämmelsen ha annan lämplig inredning.

Jag har nyligen uttalat att föreskriften i 1 kap. 17 § FARK Häkte står i strid med denna överordnade förordning, som alltså inte medger begränsad utrustning vid platsbrist. I beslutet konstaterade jag att Kriminalvården därmed har överträtt sin föreskriftsrätt och att myndigheten snarast behöver ändra föreskriften så att den överensstämmer med förordningen. (Se mitt beslut den 22 juni 2023, dnr 4530-2022, i vilket jag kritiserade ett annat häkte för att en dubbelbelagd cell inte hade två sängar och att de intagna fick turas om att sova på en madrass på golvet.) Härutöver bör uppmärksammas att JO tidigare har uttalat att det givetvis är önskvärt att intagna inte placeras i rum med lägre standard än vad som kan motiveras av säkerhetsskäl (se t.ex. JO:s beslut den 21 maj 2008, dnr 2574-2007).

Såvitt framkommit fanns det inte något behov av att begränsa utrustningen i BB:s cell. Mot den bakgrunden får häktet Sollentuna kritik för att en sådan begränsning ändå ägde rum. Det är bekymmersamt, och ytterst en rättssäkerhetsfråga, om förhållandena försvarade för BB att bevaka sin rätt i brottmålsprocessen. Det är för övrigt anmärkningsvärt att cellen inte tillfördes säng och bord förrän BB:s ombud hörde av sig.

Det är oklart om häktet dokumenterade att BB placerades i en cell med begränsad utrustning. Jag erinrar därför om att omständigheter som ligger till grund för en placering av det slaget bör dokumenteras i den intagnes journal (se bl.a. JO:s beslut den 13 augusti 2018, dnr 5225-2015, samt mitt beslut den 30 november 2022, dnr 4989-2020).

Den 27 april 2022 placerades BB i en cell som tidigare var en arrestcell. Av utredningen framgår inte hur den var utrustad. Jag finner inte tillräcklig anledning att nu utreda den frågan men vill nämna att jag för en tid sedan har uttalat mig om det förhållandet att Kriminalvården bedriver häktesverksamhet i lokaler som tidigare varit arrester och de risker det för med sig för de intagna, se mina uttalanden i protokollet efter en inspektion av häktet Karlstad i november 2021, dnr O 34-2021.

Besökstider för bevakade besök

Kriminalvården har anfört att häktet Sollentuna den 1 september 2022 ändrade sina besökstider så att bevakade besök kan avslutas kl. 16.30 i stället för kl. 15.40, och att häktet ska se över möjligheten att åter medge bevakade besök för barn under helger.

Det är visserligen positivt att häktet har utökat tiden för bevakade besök, men det framgår inte närmare i vilken omfattning de kan genomföras. Under alla förhållanden kan det inte anses tillräckligt att erbjuda tid för bevakade besök under endast en dag per vecka (se t.ex. JO 2016/17 s. 191). Jag har nyligen understrukt att det från ett barnrättsperspektiv dessutom är mycket angeläget att Kriminalvårdens samtliga verksamhetsställen erbjuder barnanpassade besökstider för såväl bevakade som obevakade besök. Att erbjuda sådana endast under tider när skolplikt normalt råder medför att barn antingen går miste om skoltid eller inte ges möjlighet att besöka en intagen förälder, vilket inte kan anses vara förenligt med barnkonventionen (se mitt beslut den 14 april 2023, dnr 7823-2022).

Häktet Sollentuna bör ytterligare se över besökstiderna och vid behov vidta åtgärder så att även skolpliktiga barn har realistiska möjligheter att besöka sina intagna föräldrar.

Ärendet föredrogs av områdesansvariga rättssakkunniga Nathalie Stenmark. I beredningen deltog även byråchefen Catrine Björkman.

Ett häkte har visat omfattande brister i hanteringen av intagnas myndighetspost

(Dnr 3992-2022)

Beslutet i korthet: Ett häkte får mycket allvarlig kritik för felaktig hantering av intagnas s.k. myndighetspost. Utredningen visar på omfattande och grundläggande brister i såväl granskningen av sådan post som häktets rutiner för hur intagnas försändelser till och från myndigheter ska hanteras. JO ser ytterst allvarligt på att rutinerna i flera avseenden har saknat stöd i lagstiftningen och uttalar att det är angeläget att utbildningsinsatser genomförs vid häktet.

Anmälan

I en anmälan och en kompletterande skrift, som kom in till JO den 16 maj respektive den 5 juli 2022, klagade AA på hur Kriminalvården, häktet Uddevalla, hade hanterat hans försändelser till och från myndigheter. Han anförde i huvudsak följande.

Häktet har vid upprepade tillfällen granskat hans myndighetspost. Häktespersonalen som har hand om posthanteringen har hävdat att det är åklagaren som öppnat posten. Försändelserna har varit adresserade till Kriminalvårdens huvudkontor eller häktet Uddevalla i hans namn. Om myndighetsposten har vidarebefordrats till den aktuella åklagaren i stället för till honom strider det mot gällande lag. Vidare kräver avdelningspersonalen att intagna skriver intagningsnummer på sin utgående post till myndigheter för att skickas till åklagaren för granskning.

AA bifogade bl.a. kuvert från olika myndigheter.

Utredning

JO begärde att Kriminalvården skulle yttra sig över det som AA fört fram. Myndigheten ombads även att besvara följande frågor.

1. Vilka rutiner har häktet för hanteringen av försändelser mellan en intagen och en svensk myndighet? Har det någon betydelse om den intagne lämnat ett s.k. postgranskningsmedgivande?
2. Hur var de försändelser som beskrivs i anmälan adresserade?
3. Granskade häktet de aktuella försändelserna? På vilken grund genomfördes granskning i sådana fall?
4. Lämnades försändelserna över till Åklagarmyndigheten och vad var i så fall orsaken till detta?

Kriminalvården uppmanades därefter att också yttra sig över vad AA anförde om myndighetens hantering av utgående myndighetspost.

I sitt remissvar anförde Kriminalvården, Region Väst, genom regionchefen, i huvudsak följande:

Redogörelse från häktet Uddevalla

Med anledning av AA:s anmälan har kontakt tagits och information har inhämtats från häktet Uddevalla genom kriminalvårdschef BB. Av yttrandet från häktet Uddevalla samt komplettering till yttrandet framgår huvudsakligen följande. Avseende rutiner kring brevgranskning på häktet Uddevalla gäller följande. Brev till och från intagna med restriktioner ska kontrolleras av aktuell åklagare innan den intagne får tillgång till brevet. Samtliga brev ska granskas av vakthavande befäl eller annan personal med delegation. Granskningen sker dagligen i närvaro av två tjänstemän. Vid genomläsning av brev ska den intagne underrättas om detta. Efter granskningen ska brevet återförslutas. Brevet ska stämpas med därtill avsedd stämpel där det framgår vilken granskning försändelsen blivit föremål för. För att granskning ska kunna genomföras gäller huvudregeln som förutsätter att ett så kallat postgranskningsmedgivande har lämnats av den intagne. Om ett sådant medgivande inte har lämnats får granskning som huvudregel inte ske. Breven läggs i stället bland den intagnes personliga ägodelar och fås ut när den intagne lämnar häktet. Brev mellan myndighet, advokat eller vissa internationella organisationer får emellertid inte öppnas. Vid osäkerhet om avsändaren verkligen är något av ovanstående, trots märkt kuvert, ska i första hand uppgiften kontrolleras genom att kontakt tas med avsändaren för fråga om försändelse skickats. En sådan händelse kan exempelvis uppkomma om det råder en osäkerhet om avsändaren i själva verket är en myndighet då kuvertet ger intryck av att vara manipulerat, öppnat eller återanvänt. Då kan kontakt tas med befintlig myndighet för att säkerställa att ett utskick från myndigheten har skickats till intagen. Om sådan uppgift inte kan säkerställas ska brevet alltid öppnas i närvaro av den intagne i syfte att försäkra sig om kuvertets innehåll. Vad det gäller häktet Uddevallas rutiner kring hantering av utgående myndighetspost föreligger lokala rutiner att alla brev som ska lämnas ut ska framgå med namn och intagningsnummer för att personal vid brevgranskningen ska veta från vem som skickat brevet och hur personal ska hantera det utifrån om den intagne har restriktioner eller inte.

I det enskilda fallet har uppgifter hämtats från tillförordnad vakthavande befäl som har utfört aktuell brevgranskning. Tillförordnad vakthavande befäl har muntligen fått ta del av innehållet i anmälan samt yttrandet i stora drag och har inte inkommit med några synpunkter. Vid de två aktuella tillfällena agerade två olika medarbetare som vittnen då två tjänstemän skulle utföra brevgranskningen. Med anledning av att en tid har förflutit sedan det aktuella brevgranskningstillfället har tillförordnad vakthavande befäl haft svårt att exakt uttala sig om hur försändelserna varit adresserade. Brevet öppnades emellertid aldrig vid granskningen utan stämplades med stämpel "genomlysning av oöppnad försändelse" för att därefter skickas till aktuell åklagare för ett medgivande om breven fick delas ut till AA. Detta gjordes med anledning av att AA vid det aktuella tillfället hade restriktioner samtidigt som granskningen skedde i farten. Det finns en rutin om att skicka all post till åklagaren i syfte att få medgivande till utlämning och det har gjorts utifrån en försiktighetsåtgärd då det förekommit post inom myndigheten som inkommit i myndighetskuvert men som varit från en privatperson. I de allra flesta fall har brev återkommit oöppnat från åklagaren men vid de två aktuella tillfällena blev breven öppnade av oklar anledning. När dessa två försändelser återkom från åklagaren var de således öppnade och delades därpå ut till AA som ifrågasatte varför breven varit öppnade. Medarbetarna som delade ut breven meddelade AA om att samtliga brev hade öppnats av åklagaren. Vidare hade tillförordnad vakthavande befäl efter utdelning haft samtal med AA avseende brevgranskningen.

På häktet Uddevalla tjänstgör för närvarande en person som vakthavande befäl. Personen kan emellertid ersättas vid somliga tillfällen av flertalet vikarierande vakthavande befäl dels under hastigt tillkomna frånvaro-

perioder, dels vid mer planerande semesterperioder. Vaktstående befäl kan även delegera arbetsuppgiften kring brevgranskning till vikarierande vaktstående befäl på grund av hög arbetsbelastning. Rutinen för posthantering riskerar därmed att brista då vikarierande vaktstående befäl mottagit felaktig upplärning kring arbetsuppgifterna som avser att hantera försändelser. Häktet Uddevalla gör sammanfattningsvis bedömningen att handhavandet av brevgranskningen i aktuellt ärende har brutit. Det anges tydligt i rutinbeskrivningen att myndighetspost ska lämnas till den intagne utan granskning. Vid osäkerhet får avsändaren kontaktas, eller om sådan uppgift inte kan säkerställas får brevet öppnas i närvaro av den intagne. Information om häktets rutiner kring brevgranskning har gått ut till vaktstående befälsgruppen i syfte att säkerställa att brevgranskningen hanteras enligt rutin framöver. För närvarande gäller följande rutiner kring brevgranskning på häktet Uddevalla. Om ett kuvert från myndighet inkommer till intagen, helt och icke manipulerat, och det är säkerställt att avsändaren är från myndighet kan brevet genomlysas utan att öppnas och därmed stämplas med information om att kuvertet har genomlysts. Därefter skickas brevet till den intagne. I de fall där kuvertet verkar manipulerat eller på annat sätt ger sken av att avsändaren inte är en myndighet, genomlyses brevet och stämplas för att därefter skickas till åklagare för medgivande. Enligt vaktstående befäl kommer breven alltid åter oöppnade och kan därmed delas ut till den intagne. Häktet Uddevalla anser emellertid att man har följt de rutiner som finns gällande hantering av utgående post till andra myndigheter.

Aktuella författningsbestämmelser

Av 3 kap. 6 § häkteslagen (2010:611) (HäL) framgår att försändelser mellan en intagen och hans eller hennes offentliga försvarare, en svensk myndighet eller ett internationellt organ som har av Sverige erkänd behörighet att ta emot klagomål från enskilda ska vidarebefordras utan granskning. Detsamma gäller försändelser mellan en intagen och en försvarare som den intagne har utsett om försvararen uppfyller de krav som ställs i 21 kap. 5 § första stycket rättegångsbalken. En sådan försändelse till en intagen ska dock inte vidarebefordras utan hållas kvar, om det finns anledning att anta att uppgiften om avsändare av försändelsen är oriktig.

Av 3 kap. 7 § HäL framgår att om en intagen har utsett en försvarare som inte uppfyller de krav som ställs i 21 kap. 5 § första stycket rättegångsbalken, ska försändelser mellan den intagne och försvararen vidarebefordras såvida det inte är nödvändigt att vägra vidarebefordran för att avvärja fara för någons liv, fysiska hälsa eller frihet. I andra fall än som avses i första stycket eller i 6 § får en intagen vägras sända eller ta emot en försändelse, om det är nödvändigt med hänsyn till ordningen eller säkerheten. En försändelse som den intagne inte får sända eller ta emot får hållas kvar.

Av 3 kap. 8 § HäL framgår att en försändelse som hålls kvar får granskas endast om

1. den intagne har medgett det, eller
2. det i fall som avses i 7 § andra stycket är absolut nödvändigt av säkerhetsskäl. En försändelse som avses i 6 § eller 7 § första stycket får endast granskas för att utreda vem avsändaren är.

Av 6 kap. 2 § HäL framgår att ett beslut om restriktioner enligt 1 § får avse inskränkningar i rätten att

1. placeras tillsammans med andra intagna enligt 2 kap. 1 § andra stycket,
2. vistas i gemensamhet enligt 2 kap. 5 §,
3. följa vad som händer i omvärlden enligt 2 kap. 9 §,
4. inneha tidskrifter och tidningar enligt 2 kap. 11 §,
5. ta emot besök enligt 3 kap. 1 § första stycket,

6. stå i förbindelse med annan genom elektronisk kommunikation enligt 3 kap. 4 § första och andra styckena, eller
7. sända och ta emot försändelser enligt 3 kap. 7 §.

Av 6 kap. 3 § Häl framgår att en fråga om restriktioner prövas av undersökningsledaren eller åklagaren. Ett beslut i en sådan fråga ska omprövas så ofta det finns anledning till det.

Av 3 kap. 15 § i Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd (KVFS 2011:2) om häkte, FARK Häkte, framgår att en försändelse till eller från en intagen ska befordras samma dag som försändelsen kommer till häktet, om det är möjligt och försändelsen inte ska granskas eller hållas kvar.

Kriminalvårdens bedömning

Av Kriminalvårdens regelverk uppges att huvudregeln är att myndighetspost ska befordras till den intagne eller den angivna mottagaren, utan granskning. Skyddet för förtrolig kommunikation kan ses som en för intagna anpassad form av det skydd som gäller för var och en enligt 2 kap. 6 § regeringsformen (2010:1408). En granskning av myndighetspost utan lagstöd utgör därför ett allvarligt fel då rätten till förtrolig kommunikation är grundlagsskyddad. Det finns därför anledning att vara särskilt uppmärksam på regelverket om myndighetspost och att vara mycket noggrann när brevgranskning utförs. Principen är betydelsefull och finns befast i flera internationella överenskommelser, bland annat de europeiska fängelsereglerna och FN:s principer till skydd för frihetsberövade personer.

Av genomförd utredning har häktet Uddevalla beskrivit deras rutiner avseende hanteringen av postförsändelser och hur brevgranskning ska gå tillväga. Kriminalvården kan konstatera att handhavandet av brevgranskningen i det aktuella ärendet har brustit då samtliga myndighetsförsändelser har skickats till åklagare i stället för att dessa försändelser, enligt Kriminalvårdens regelverk och rutinbeskrivning, skulle lämnats till AA utan granskning. Då huvudregeln är att myndighetspost ska befordras till den intagne eller den angivna mottagaren utan granskning anser Kriminalvården att det inte bör finnas något krav att den intagne ska ange vare sig namn eller intagningsnummer avseende utgående post som ska lämnas till andra myndigheter. Myndighetspost bör befordras utan granskning utom i de fall misstanke finns om att avsändaren är oriktig.

Kriminalvården kan även konstatera, utifrån genomförd utredning, att upplärning kring rutinerna för brevgranskning för vakthavande befäl på häktet Uddevalla har varit bristfällig. Kriminalvården bedömer att det föreligger ett behov för vakthavande befälsgrupp att ta del av information om gällande rutiner kring brevgranskning på häktet Uddevalla i syfte att säkerställa att brevgranskningen hanteras i enlighet med Kriminalvårdens regelverk och gällande rutin framöver.

AA fick tillfälle att kommentera remissvaret men hördes inte av.

I ett beslut den 28 juni 2023 anförde *JO Katarina Pahlsson* följande:

Rättsliga utgångspunkter

Kriminalvården har redogjort för viss rättslig reglering som är relevant i ärendet. Jag hänvisar till den redogörelsen och tillägger därutöver följande.

I 1 kap. 6 § första stycket häkteslagen (2010:611) föreskrivs att verkställigheten inte får innebära andra begränsningar i den intagnes frihet än som följer av lagen eller som är nödvändiga för att ordningen eller säkerheten ska kunna upprätthållas. Av andra stycket framgår att en kontroll- eller tvångsåtgärd

endast får användas om den står i rimlig proportion till syftet med åtgärden. Om en mindre ingripande åtgärd är tillräcklig ska den användas.

Det finns också skäl att nämna följande bestämmelser i Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd (KVFS 2011:2) om häkte.

Enligt 3 kap. 18 § får en försändelse till eller från en intagen granskas genom genomlysning av försändelsen i öppnat skick, öppnande utan genomlysning av innehållet, eller öppnande och genomlysning av innehållet. Om en försändelse har öppnats, ska den förseglas när granskningen är slutförd.

Av 3 kap. 19 § följer bl.a. att en granskning av en försändelse till eller från en intagen ska ske skyndsamt.

Bedömning

Häktets granskning av myndighetspost

Som framgått ska en försändelse mellan en intagen och en myndighet, s.k. myndighetspost, som utgångspunkt vidarebefordras utan granskning. Det gäller även om den intagne har restriktioner eftersom dessa inte kan gälla myndighetspost (se 6 kap. 2 § 7 häkteslagen). Endast om det finns anledning att anta att uppgiften om avsändare av en sådan försändelse till en intagen är oriktig medger häkteslagen att den får hållas kvar och granskas i syfte att utreda vem avsändaren är. En granskning förutsätter vidare att den intagne har lämnat medgivande till detta.

Det är klarlagt att häktet vid åtminstone två tillfällen har granskat försändelser till AA från myndigheter. Kriminalvården har inte kunnat uttala sig om hur de aktuella breven var adresserade. Jag finner inte skäl att ifrågasätta AA:s uppgift om att de var ställda till honom. Enligt myndighetens postgranskningsstämpel på det kuvert som AA har gett in till JO tillsammans med anmälan utfördes granskningen genom genomlysning av öppnad försändelse med stöd av 3 kap. 7 § häkteslagen. Den bestämmelsen omfattar emellertid inte myndighetspost. Åtgärderna vidtogs alltså i strid med häkteslagen. Kriminalvårdens granskning av försändelser till och från intagna utgör en kontrollåtgärd som innebär ett lagreglerat undantag från det skydd för förtrolig kommunikation som finns i regeringsformen. En granskning som utförs utan stöd i lag utgör därför ett allvarligt fel, vilket också Kriminalvården har konstaterat. Med anledning av beskrivningen av hur den aktuella granskningen ska ha gått till i häktet Uddevalla vill jag också understryka vikten av att sådana åtgärder görs med stor eftertanke och noggrannhet samt att detta inte sker ”i farten”.

I remissvaret anges att det var ett vakthavande befäl som utförde den nu behandlade granskningen av AA:s post, men inte vem som hade beslutat om åtgärden. Jag ser ändå skäl att påminna om att det av arbetsordningen för Kriminalvården (KV 2022-17818) framgår att det är kriminalvårdsinspektör som är den lägsta befattningshavaren som får besluta om granskning av myndighetspost.

Vidare vill jag framhålla att en granskning inte får vara mer ingående än vad som är nödvändigt med hänsyn till syftet med åtgärden. Även om genomlysning av öppnad försändelse är den granskningsåtgärd som är minst ingripande får metoden självfallet endast användas i syfte att utreda vem avsändaren är när

det gäller myndighetspost. Enligt remissvaret har häktet Uddevalla som rutin att genomlys försändelser också i fall där det är säkerställt att en myndighet är avsändare, dvs. trots att det inte ens finns en misstanke om att avsändaren varit oriktig. Detta är synnerligen anmärkningsvärt eftersom en sådan ordning innebär att häktet återkommande granskar myndighetspost utan lagstöd. Jag ser naturligtvis ytterst allvarligt på detta.

Det har dessutom kommit fram att häktet Uddevalla när det uppstår osäkerhet om den uppgivna avsändaren, och huruvida det verkligen är frågan om myndighetspost, i första hand kontrollerar uppgiften genom att ta kontakt med myndigheten i fråga för att ta reda på om försändelsen har skickats därifrån. I Kriminalvårdens handbok om intagnas försändelser (2015:2) anges att detta av praktiska skäl sällan är en framkomlig väg och att en sådan kontakt oftast hindras även av att uppgiften om att en viss person är intagen i anstalt eller häkte normalt är föremål för sekretess. Jag instämmer helt i den slutsatsen. Varje kontrollåtgärd som vidtas från det att en försändelse ankommer till ett verksamhetsställe tills att den överlämnas till den intagne är i princip att betrakta som begränsningar av den intagnes informationsfrihet och av skyddet för förtroliga försändelser. Sådana åtgärder kräver stöd i lag. Utrymmet för kontrollåtgärder eller andra åtgärder som försenar eller på annat sätt uppehåller utdelning till den intagne är därtill begränsat till nödvändiga kontroller av att avsändaren verkligen är den myndighet som anges. Det är alltså inte tillåtet att kontakta en myndighet i syfte att ta reda på innehållet i en försändelse som myndigheten har skickat till en intagne (se JO 2010/11 s. 201).

Remissvaret tyder vidare på att intagna i häktet Uddevalla måste öppna brev i närvaro av personal om det är oklart vem som är avsändare av en försändelse. Det har inte närmare beskrivits hur detta går till men jag vill påminna om att JO tidigare har bedömt att ett sådant förfarande strider mot syftet med reglerna om skydd för myndighetspost, även om det i och för sig inte utgör brevgrensning (jfr JO 2009/10 s. 188 och 1994/95 s. 175). Jag har samma uppfattning. En sådan ordning kan medföra att personalen faktiskt har en möjlighet att se innehållet eller få en uppfattning om det; förfarandet är då inte förenligt med skyddet för den förtroliga kommunikationen och regleringen om befordran av myndighetspost (se mitt beslut den 23 mars 2023, dnr 7551-2021).

Häktets rutin att skicka myndighetspost till åklagaren

Av remissyttrandet framgår att häktet som en försiktighetsåtgärd regelmässigt har skickat myndighetspost rörande intagna med restriktioner till åklagaren för medgivande till vidarebefordran. Enligt min mening saknas det lagligt utrymme även för detta. I fall där det finns anledning att anta att uppgiften om avsändare av en försändelse till en intagen är oriktig ska häktet granska försändelsen i den utsträckning det behövs för att kunna ta ställning till om det rör sig om myndighetspost eller inte. Om häktet efter granskning kommer fram till att en försändelse utgör myndighetspost ska den inte skickas till åklagaren utan snarast vidarebefordras till den intagne (se mina uttalanden i protokollet efter inspektionen av häktet Göteborg i september 2022, dnr 6818-2022). Det finns således inte något lagstöd för att som en allmän ”försiktighetsåtgärd” skicka

myndighetspost till åklagaren. Även om åklagaren inte granskar dessa försändelser som skickas från häktet finns det en risk för sådana misstag. Förfarandet fördröjer sannolikt dessutom befordran av posten.

Enligt Kriminalvården var det en åklagare som öppnade försändelserna till AA. I det här ärendet har det inte vidtagits några utredningsåtgärder mot Åklagarmyndigheten men som JO har framhållit får det förutsättas att berörda åklagare har kännedom om vilka försändelser häkteslagen ger dem rätt att granska (se JO:s beslut den 25 oktober 2019, dnr 5369-2018). Det förhållandet att myndighetspost felaktigt har skickats till åklagaren innebär alltså inte nödvändigtvis att försändelserna granskas, men som jag nyss varit inne på väl en risk för det.

Namn och intagningsnummer på utgående myndighetspost

Innan privatpost granskas är det förstås centralt att häktet kan säkerställa att den intagne har lämnat ett granskningsmedgivande. JO har därför ansett det ofrånkomligt att ett häkte måste ha en rutin som innebär att sådana brev kan kopplas till en viss intagen (se JO 2013/14 s. 293). Enligt min mening är det emellertid inte acceptabelt att tillämpa en sådan ordning för intagnas post till myndigheter. Kriminalvården har uppenbarligen samma uppfattning. Jag är mycket kritisk till att intagna i häktet Uddevalla får skriva sitt namn och intagningsnummer på den utgående myndighetsposten.

Avslutande synpunkter

Sammanfattningsvis visar utredningen i ärendet på omfattande och grundläggande felaktigheter i såväl granskningen av AA:s försändelser som häktets rutiner för hur intagnas försändelser till och från myndigheter ska hanteras. Rutinerna har i flera avseenden saknat stöd i lagstiftningen. Detta är helt oacceptabelt och häktet Uddevalla förtjänar mycket allvarlig kritik.

Det som har kommit fram tyder på att det finns ett stort behov av utbildningsinsatser vid häktet för att säkerställa att skyddet för förtrolig kommunikation beaktas vid granskning och annan hantering av intagnas försändelser samt att sådana åtgärder framöver även i övrigt vidtas i enlighet med gällande reglering. Det är angeläget att myndigheten ser till att sådana insatser genomförs.

Ärendet föredrogs av rättssakkunniga Elenor Grönnå. I beredningen deltog även byråchefen Catrine Björkman.

En intagen i häkte har fått sova på en madrass på golvet. Även uttalanden kring Kriminalvårdens föreskrifter om utrustningen i en häktescell

(Dnr 4530-2022)

Beslutet i korthet: Ett häkte får kritik för att en dubbelbelagd cell inte har haft två sängar samt för att anmälaren och en annan intagen fått turas om att sova på en madrass på golvet.

I 1 kap. 17 § Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd (KVFS 2011:2) om häkte anges att det inte behöver finnas en säng i en intagens bostadsrum om det saknas ordinarie bostadsrum på grund av platsbrist. JO konstaterar att föreskriften står i strid med den överordnade förordningen (2014:1108) om utformningen av häkten och polisarrester. Därmed har Kriminalvården enligt JO överträtt sin föreskriftsrätt, och JO uttalar att föreskrifterna snarast behöver ändras.

Anmälan

I en anmälan och en kompletterande skrivelse som kom in till JO i juni 2022 framförde AA klagomål mot Kriminalvården, häktet Växjö. AA anförde i huvudsak följande.

Han delar en cell, som är avsedd för endast en person, med en annan intagen och är tvungen att sova på golvet. Han är sjuk och det är inte tillräckligt med luft i cellen, som är ca 4,5 kvadratmeter.

Utredning

Inledningsvis begärde JO in och granskade placeringsbeslut samt övrig dokumentation om placering och dubbelbeläggning när det gäller AA. Muntliga upplysningar hämtades även in från häktet Växjö. Av uppgifterna framgick i huvudsak att AA den 30 maj–9 juni 2022 hade varit placerad i en dubbelbelagd cell och att den var 7,8 kvadratmeter exklusive toalett. I cellen fanns en säng och en madrass som de intagna hade turats om att sova på.

Därefter begärde JO att Kriminalvården skulle yttra sig över det som AA fört fram i sin anmälan om att han hade fått sova på golvet. Remissvaret skulle också belysa hur bestämmelsen i 1 kap. 17 § andra stycket Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd (KVFS 2011:2) om häkte – där det framgår att det inte behöver finnas en säng i en intagens bostadsrum om det saknas ordinarie bostadsrum på grund av platsbrist – förhåller sig till 3 § andra stycket förordningen (2014:1108) om utformningen av häkten och polisarrester.

I sitt remissvar anförde Kriminalvården genom rättschefen i huvudsak följande:

Utredning

Uppgifter om sakförhållandena har hämtats in från Kriminalvårdens region Öst, som i sin tur inhämtat uppgifter från häktet Växjö genom kriminalvårdschefen. Sammanfattningsvis har följande framkommit.

AA var placerad i rum med annan intagen i häktet Växjö från den 30 maj 2022 till den 9 juni 2022. Under perioden AA var placerad i rum med annan intagen hade Kriminalvården nationellt ett mycket ansträngt beläggningsläge vad gäller häktesplatser. För att beläggningsläget ska bli så jämnt som möjligt har Kriminalvården sedan en längre tid tillbaka arbetat med en s.k. häktessamordning i en strävan att fördela belastningen jämt såväl nationellt, regionalt som lokalt. Beslut om dubbelbeläggning rörande AA fattades den 30 maj 2022. Detta på grund av att beläggning i häktet Växjö hade nått en kritisk nivå för vad häktet kunde hantera. Beläggningsläget i häktet var denna dag 119 %. Inför beslut om dubbelbeläggning behöver flera olika aspekter beaktas. Säkerhetsläget kring klienten gör att häktet i första hand behöver ta hänsyn till individuell lämplighet, där kön primärt beaktas därefter aktuella klienters säkerhetsnivå. Under perioden AA var placerad i samma rum som en annan intagen arbetade häktet varje dag aktivt, tillsammans med häktessamordningen, för att förflytta klienter såväl inom regionens häkten som nationellt för att kunna hantera beläggningsläget. Detta fick till följd att häktet Växjös beläggning fluktuerade under aktuell tidsperiod. Den 1 juni 2022 var beläggning i häktet 125 %, den 3 juni 2022 106 % och den 7 juni 2022 114 %.

Samtliga bostadsrum vid häktet Växjö har egen toalett och är minst 7,8 kvadratmeter exklusive toalett och minst 8,8 kvadratmeter inklusive toalett. AA var dubbelbelagd i ett bostadsrum, av normalstorlek, där golvytan uppgår till 7,8 kvadratmeter exklusive toalett. Bostadsrummet var utrustat med bl.a. en fast säng och en madrass. Under perioden AA var placerad i samma rum som en annan intagen följdes dubbelbeläggningsläget vid ett flertal tillfällen upp och justerades. Dock gjordes bedömningen att AA fortsatt skulle vara placerad i samma rum som en annan intagen eftersom häktet bedömde att AA och den klient han var placerad ihop med var mest lämpade för denna placering.

Häktet Växjö har ett bostadsrum som är förberett för att två klienter ska kunna vara placerade i ett och samma rum som är utrustat med två sängar, detta bostadsrum finns på häktets restriktionsavdelning. För att provisoriskt kunna fatta beslut om att placera två klienter i samma rum i flera av bostadsrummen på häktet utrustades bostadsrummen initialt med extrasängar. Dessa sängar höll emellertid inte varför klienter under en tid hänvisades till att sova på madrass som placerades på golvet. I dagsläget har häktet köpt in uppblåsbara madrasser som en vanlig madrass kan placeras ovanpå för att komma upp i höjd. Häktet Växjö kommer inom kort, under hösten 2022, öppna fler beredningsplatser i rum som är utrustade med våningssängar som kommer reducera behovet av provisorisk dubbelbeläggning.

Rättslig reglering m.m.

I 1 kap. 4 § häkteslagen (2010:611), HäL, anges att varje intagen ska bemötas med respekt för sitt människovärde och med förståelse för de särskilda svårigheter som är förenade med frihetsberövandet.

Av 1 kap. 5 § HäL framgår att verkställigheten ska utformas så att negativa följder av frihetsberövandet motverkas. I den utsträckning det är lämpligt och den intagne samtycker till det, ska åtgärder vidtas för att ge honom eller henne det stöd och den hjälp som behövs.

Enligt 2 kap. 1 § första stycket HäL har en intagen rätt att placeras i enrum. Av andra stycket i samma paragraf framgår att två eller flera intagna får placeras i samma rum om det är nödvändigt av utrymmesskäl eller någon annan särskild anledning.

I 2 kap. 5 § HäL anges att en intagen ska ges möjlighet att dagtid vistas tillsammans med andra intagna (gemensamhet), om inte 1. den intagne är placerad i en annan förvaringslokal än i ett häkte och lokalförhållandena inte tillåter gemensamhet, 2. det av säkerhetsskäl är nödvändigt att hålla

den intagne avskild från andra intagna, eller 3. det är nödvändigt för att genomföra en kroppsbesiktning.

Av 2 § första stycket förordningen (2014:1108) om utformningen av häkten och polisarrester framgår att ett förvaringsrum ska ha en golvyta på minst 6 kvadratmeter. Rummets kubikinnehåll ska vara minst 15 kubikmeter och rumshöjden minst 2,40 meter. Rummet ska vara försett med fönster så att det får tillräckligt med dagsljus.

I 3 § första stycket förordningen om utformningen av häkten och polisarrester anges att ett förvaringsrum ska vara ändamålsenligt utrustat för den intagnes behov. I andra stycket i samma paragraf anges att i ett förvaringsrum ska det finnas stol, bord, säng och utrymme för förvaring av tillhörigheter. Rummet ska också ha ett signalsystem för att påkalla uppmärksamhet. I anslutning till rummet ska det finnas handfat och toalett. I tredje stycket anges att rum som används till förvaring av berusade, våldsamma eller sjuka personer får ha annan lämplig inredning.

Av 1 kap. 17 § första stycket Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd om häkte (KVFS 2011:2), FARK Häkte, framgår att det i en intagens bostadsrum ska finnas stol, bord, skåp eller hylla, säng, bäddutrustning, spegel, anslagstavla, mugg, väckarklocka, radio, TV samt anordning som gör att den intagne själv kan reglera inflödet av dagsljus. I andra stycket i samma paragraf framgår följande. Första stycket gäller inte om annat följer av ett beslut om restriktioner, om det finns risk för att den intagne allvarligt skadar sig själv eller annan eller gör sig skyldig till skadegörelse, om det saknas ordinarie bostadsrum på grund av platsbrist eller när det finns behov av att göra tillfälliga omplaceringar i syfte att upprätthålla ordning och säkerhet. Så långt det är möjligt utifrån ordnings- och säkerhetsskäl ska bostadsrummet i dessa fall förses med sådant som enligt första stycket ska finnas i en intagens bostadsrum.

Av Kriminalvårdens anvisningar för dubbelbeläggning i anstalt och i häkte (2020:8) framgår bl.a. följande. Med dubbelbeläggning avses att två (2) intagna vistas i ett och samma bostadsrum i anslutning till dygnsvilan. Dubbelbeläggning kan i undantagsfall ske i ett bostadsrum med en golvyta på mellan 6–8 kvadratmeter, exklusive toalettutrymme (provisorisk dubbelbeläggning). Vid provisorisk dubbelbeläggning ska den intagne vid varje givet tillfälle ha en personlig sovplats i rummet, dvs. en säng. Den totala rumsytan ska även vara tillräckligt stor för att möjliggöra obehindrade förflyttningar mellan möbler, och det är om möjligt därmed lämpligt att utrusta bostadsrummet med våningssäng. Utgångspunkten vid provisorisk dubbelbeläggning är dessutom att sådan placering endast ska ske under en begränsad tidsperiod, normalt inte längre än fjorton (14) dagar. Därefter bör den intagne ges möjlighet att vara placerad i enrum, eller ett större dubbelbeläggningsrum, under en i vart fall lika lång tidsperiod (rotation).

Kriminalvårdens bedömning

Kriminalvården har ett mycket ansträngt beläggningsläge vid alla verksamhetsställen, så även på häktet i Växjö. Det framgår att häktet har arbetat aktivt tillsammans med häktessamordningen för att förflytta klienter såväl inom regionens häkten som nationellt. Det arbetet har utförts dels för att kunna hantera beläggningsläget, dels för att inte ha klienter placerade i provisoriska dubbelbeläggningsrum som inte är korrekt utrustade.

Det framgår vidare att häktet ansträngt sig för att få fram sängar för att undvika att klienter ska behöva sova på en madrass direkt på golvet. Sängarna som köpts in har dock gått sönder men häktet har emellertid arbetat vidare för att hantera den uppkomna situationen på andra sätt. Det är emellertid ostridigt att AA, trots alla ansträngningar som gjorts av häktet, under perioden den 30 maj till den 9 juni 2022 har fått dela rum med en annan intagen och att det då endast funnits en säng i rummet. AA har därför med den andra intagne fått turas om att sova i sängen och på madrass på golvet,

se även vad som anges i den tjänsteanteckning som bifogats JO-remissen. Häktet har således inte kunnat erbjuda AA en egen sovplats i en säng, vilket är beklagligt. Häktet Växjö arbetar dock för att under hösten 2022 öppna upp fler beredskapsplatser som kommer vara utrustade med våningssängar.

Kriminalvården anser att det även när ett rum delas av två intagna alltid ska finnas en säng per intagen, vilket bl.a. framgår av vad som ovan återgivits av myndighetens anvisningar om dubbelbeläggning. Myndigheten noterar dock att det i FARK Häkte finns ett behov av att förtydliga detta.

Rummet AA har delat har varit 8,8 kvadratmeter inklusive toalett, vad AA anför om rummet endast varit 4,5 meter stämmer alltså inte. Europarådets kommitté mot tortyr (CPT) har regelmässigt gjort uttalanden som tyder på att det är acceptabelt att dubbelbelägga celler med en golvyta om åtta kvadratmeter⁵. JO har uttalat att i de fall intagna i häkte och anstalt delar celler med en golvyta som understiger tio kvadratmeter (exklusive toalettutrymme) bör det bara förekomma i undantagsfall, och endast för en ytterst begränsad period efter bedömning i det enskilda fallet.⁶

Det rum som delats av AA och en annan intagen är endast avsett för provisorisk dubbelbeläggning, och det är inte ett rum som är tänkt att under längre perioder användas av två personer. Den längsta tid ett sådant rum bör delas av samma intagna bör enligt Kriminalvårdens anvisning inte överstiga två veckor. Beslutet att placera AA i samma rum som annan intagen har följts upp vid ett flertal tillfällen. Bedömningen har gjorts att AA fortsatt ska vara placerad i samma rum som en annan intagen eftersom häktet bedömde att AA och den klient han var placerad ihop med var mest lämpade för denna placering. Bedömning har alltså gjorts i det enskilda fallet. AA har varit placerad i ett rum avsett för provisorisk dubbelbeläggning med en annan intagen under perioden den 30 maj 2022 till den 9 juni 2022. Tiden har uppgått till 11 dagar och har alltså understigit den i anvisningen angivna längsta tiden för placering i rum avsett för provisorisk dubbelbeläggning och är enligt Kriminalvården en begränsad period.

AA fick tillfälle att kommentera remissvaret.

I ett beslut den 22 juni 2023 anförde *JO Katarina Pahlsson* följande:

Bedömning

Kriminalvården har i sitt yttrande redogjort för relevant rättslig reglering.

Av utredningen i ärendet framgår att AA den 30 maj–9 juni 2022 delade cell med en annan intagen i häktet Växjö. I cellen fanns en säng och en madrass på golvet som de två intagna fick turas om att sova på.

En intagen har enligt häkteslagen rätt att placeras i enrum. Två eller flera intagna får emellertid placeras i samma rum om det är nödvändigt av utrymmesskal eller någon annan särskild anledning. Av 3 § förordningen om utformningen av häkten och polisarrestorer följer att ett förvaringsrum ska vara ändamålsenligt utrustat för den intagnes behov och att det bl.a. ska finnas säng.

Jag har tidigare framhållit att om en cell ska användas för dubbelbeläggning måste den vara utrustad för två intagna. Det är t.ex. inte acceptabelt att intagna sover på madrasser som placeras på golvet eller i tätsängar. Först när dessa förutsättningar föreligger kan Kriminalvården sägas upprätthålla en verkställighet som innebär att de intagna bemöts med respekt för sitt människovärde

⁵ CPT/Inf (2015) 44, Living space per prisoner in prison establishments: CPT standards.

⁶ JO:s beslut den 22 april 2021, dnr O 10-2019 [rätteligen O 19-2019, JO:s anm.].

och med förståelse för de svårigheter som är förenade med ett frihetsberövande. (Se JO 2021/22 s. 261, dnr O 19-2019.)

Enligt min mening innebär regleringen i den nyss nämnda förordningen att det ska finnas en säng åt vardera intagen i en cell som är dubbelbelagd. Det är uppseendeväckande att en intagen har tvingats att sova på en madrass på golvet. Häktet Växjö förtjänar kritik för att cellen som AA delade med en annan intagen inte hade två sängar.

Som redovisats i remissvaret anges i 1 kap. 17 § Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd om häkte att det inte behöver finnas en säng i en intagens bostadsrum om det saknas ordinarie bostadsrum på grund av platsbrist. Förordningen om utformningen av häkten och polisarrester ger dock inte möjlighet att göra avsteg från den utrustning som enligt 3 § ska finnas i ett förvaringsrum förutom i de fall den intagne som ska vistas där är berusad, våldsam eller sjuk. Detta framgår uttryckligen av tredje stycket i bestämmelsen.

Kriminalvården får enligt 6 § andra stycket förordningen meddela närmare föreskrifter för tillämpningen av densamma. En grundläggande princip för normgivning är att myndighetsföreskrifter inte får stå i strid med gällande lagar och förordningar, dvs. en överordnad reglering. Jag kan inte se det på annat sätt än att den aktuella föreskriften står i strid med 3 § förordningen och att myndigheten alltså har överträtt sin föreskriftsrätt.

Jag bedömer att det är nödvändigt att Kriminalvården snarast ändrar 1 kap. 17 § Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd om häkte, på så sätt att de överensstämmer med förordningen. Det är positivt att även myndigheten enligt remissvaret menar att det ska finnas en säng per intagen när ett rum delas av två intagna och att föreskrifterna i den delen behöver förtydligas.

Det som i övrigt har kommit fram i ärendet ger inte anledning till några ytterligare åtgärder eller uttalanden från min sida.

Ärendet föredrogs av rättsakkunniga Maria Jacobsson. I beredningen deltog även byråchefen Catrine Björkman.

Kriminalvården har beslutat att tillåta en anstalt att utöka inlåsningstiden för alla intagna en sommar

(Dnr 5237-2022)

Beslutet i korthet: Kriminalvårdens generaldirektör beslutade att intagna i anstalten Salberga under sommaren 2022 fick vara inlåsta i sina celler ytterligare två timmar per dygn i samband med den s.k. dygnsvilan, och gav kriminalvårdschefen i anstalten befogenhet att besluta om tiderna för in- och upplåsning inom vissa tidsramar. Beslutet motiverades med bristande bemanning och svår platsbrist. Mellan den 27 juni och den 31 augusti var de intagna i anstalten inlåsta i sina celler två timmar längre än vad som annars gäller för dygnsvilan.

JO är mycket kritisk till den utökade inlåsningstiden och menar att personalbrist aldrig kan utgöra en proportionerlig och rättsligt godtagbar anledning att hålla intagna avskilda. Även om Kriminalvården har agerat för att

bemästra situationen och försökt minska de negativa effekterna av inlåsningskonsekvenser av myndighetens beslut.

Det pågår ett arbete med att utöka antalet häktes- och anstaltsplatser i landet, och Kriminalvården har ett omfattande rekryterings- och utbildningsbehov. Enligt JO ger myndighetens egna prognoser om bemanningsbehovet anledning till oro utifrån de problem som den redan nu har med kompetensförsörjningen.

Slutligen noterar hon att Kriminalvården i januari 2023 beslutade om undantag från de föreskrifter som reglerar längden på dygnsvilan för samtliga anstalter i landet, och framhåller att JO redan har tagit emot många anmälningar om detta. Enligt henne är utvecklingen mot ökad inlåsningsbekymmersam.

En kopia av beslutet skickas till riksdagen och regeringen för kännedom.

I ett beslut den 11 maj 2023 anförde *JO Katarina Pahlsson* följande:

Initiativet och utredningen

I juni 2022 tog JO emot flera anmälningar från intagna i anstalten Salberga, och närstående till dessa, om att tiden för inlåsningskonsekvenser i samband med den s.k. dygnsvilan hade utökats med två timmar.

Salberga är en anstalt i säkerhetsklass 1. Enligt 6 kap. 1 § första stycket Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd (KVFS 2011:1) om fängelse, FARK Fängelse, får intagna i en sådan anstalt vara inlåsta i sina bostadsrum i anslutning till dygnsvilan under tiden kl. 19.00–8.00. Utöver tid för inlåsningskonsekvenser och upplåsning av en avdelning får en intagen inte vara inlåst mer än tolv timmar per dygn enligt denna bestämmelse.

JO begärde in Kriminalvårdens beslut Undantag beträffande avskildhet i samband med dygnsvila (dnr 2022-6125). Det hade fattats av myndighetens generaldirektör den 25 maj 2022 och innebar följande.

Med undantag från vad som följer av 6 kap. 1 § FARK Fängelse fick intagna i anstalten Salberga vara inlåsta i sina bostadsrum i anslutning till dygnsvilan under tiden kl. 18.00–9.00. Undantag gällde även från begränsningen i samma bestämmelse om antalet inlåsningsstimmar per dygn, på så sätt att en intagen inte fick vara inlåst mer än fjorton, i stället för tolv, timmar per dygn. I beslutet gavs kriminalvårdschefen vid anstalten Salberga befogenhet att besluta om tider för in- och upplåsning av bostadsrummen inom de angivna tidsramarna. Beslutet gällde fr.o.m. den 1 juni 2022 t.o.m. den 31 augusti 2022.

Jag beslutade att utreda saken inom ramen för ett särskilt ärende, och Kriminalvården uppmanades att besvara de frågor som framgår av remissvaret nedan. Initiativet har handlagts i det här ärendet.

I sitt remissvar anförde Kriminalvården, genom generaldirektören, följande:

1. Vilka är övervägandena bakom generaldirektörens beslut och omständigheterna som har legat till grund för det?

Anstalten Salberga har under flera år haft stora svårigheter att både rekrytera och behålla det antal personal – främst kriminalvårdare – som behövs för att bedriva en god verksamhet utan att behöva vidta kompensatoriska åtgärder. Inför sommaren 2022 saknades cirka 40 årsarbetskrafter i grundbemanningen, antalet kriminalvårdare var 15 procent lägre än den planerade grundorganisationen och närmare 30 procent av arbetstiden utfördes av visstidsanställd personal utan grundutbildning för kriminalvårdare. Under våren 2022 vidtogs därför ett idogt arbete med ett flertal mot verksamhetsområde Salberga riktade rekryteringsinsatser. Ett planerat öppnande av en ny enhet under tidig höst 2022 gjorde dock situationen alltmer påfrestande. Osäkerheten över att inte få in tillräckligt antal semestervikarier sommaren 2022 var mycket stor och risken att behöva stänga avdelningar eller enheter var överhängande. Möjligheten att stänga platser mot bakgrund av Kriminalvårdens mycket betydande platsbehov ansågs då liksom nu vara obefintlig och främst inom säkerhetsklass 1 var trycket stort.

För att undvika stängning och ändå kunna bedriva en acceptabel verksamhet med den personalgrupp anstalten Salberga trodde sig kunna få under sommaren, utreddes möjligheten till förändrad normaldagordning. Utredningen visade att en förändrad normaldagordning i säkerhetsklass 1 skulle innebära en avsevärd minskning av behovet av kriminalvårdare i tjänst på daglig basis. Åtgärder i form av särskild sommarbonus vid senarelagd semester och möjlighet för arbetsgivaren att avbryta beviljad semester övervägdes, men bedömdes från ett arbetsgivarpolitiskt perspektiv inte lämpliga i det läge som var. Eftersom andra möjligheter i form av ambitionsjusteringar ansågs vara uttömda, stod valet mellan att stänga platser inom säkerhetsklass 1 eller att temporärt ändra normaldagordningen i anstalten Salberga. Genom att förändra normaldagordningen frigjordes cirka 30 personalresurser.

2. Hur har den aktuella situationen kunnat uppstå och vilka åtgärder har vidtagits för att undvika den?

Verksamhetsområde Salberga har under flera år stegvis utökat kapaciteten och i det arbetet effektiviserat flera arbetsområden genom stordriftsfördelar. Eftersom organisationen är effektiviserad, är den mindre tålig för vakanser. En verksamhet med ständiga vakanser medför en ökad arbetsbelastning för medarbetarna. Därutöver har det, som angetts under svaret ovan, historiskt varit svårt att i tillräcklig omfattning rekrytera kompetenta medarbetare till verksamhetsområde Salberga. Verksamhetsområdet är stort, personalintensivt och placerat i en liten ort med många andra verksamhetsområden i närheten. Det senaste året har rekryteringssituationen försvårats och antalet personer med tillräckliga kvalifikationer för en anställning som kriminalvårdare halverats. Majoriteten av de anställda i verksamhetsområde Salberga bor inte i Sala, vilket har medfört att många medarbetare sökt sig till andra närliggande verksamhetsområden för att få ihop vardagen. På grund av bostadsbrist finns det i dagsläget små möjligheter för personal att bosätta sig i Sala. Verksamhetsområdets kompetensförsörjning över tid är därför starkt beroende av inresande medarbetare.

Det senaste året har arbetet med att öka antalet kvalificerade sökande till verksamhetsområdet intensifierats genom bl.a. besök i närområdet av Kriminalvårdens trailer, samarbete med Arbetsförmedlingen för att identifiera möjliga kandidater, interna inlåningar från närliggande verksamhetsställen, informationsträffar och föreläsningar på regemente och universitet, ökad marknadsföring i sociala medier och inslag i radio.

3. I vilken utsträckning har den utvidgade inlåsningen faktiskt genomförts?

Efter beslutet den 25 maj 2022 beslutade kriminalvårdschefen vid anstalten Salberga att normaldagordningen skulle ändras till kl. 8.00–18.00 under perioden den 27 juni–31 augusti 2022. Den förändrade normaldagordningen påverkade 298 platser och intagna i hus 5–9. Anstaltens beläggning under den aktuella perioden var, i likhet med övriga Kriminalvården, hög.

4. Vilka åtgärder har strukturellt och löpande vidtagits under sommaren för att inte behöva utnyttja det beslutade undantaget?

Som beskrivits i svaren under punkterna ett och två har anstalten Salberga under en längre tid inte lyckats fylla sitt behov av kompetensförsörjning och därför bedrivit verksamheten med en lägre bemanning än den beslutade grundorganisationen. Därtill var rekryteringsunderlaget inför sommaren 2022 inte tillräckligt för att fylla de behov som fanns. I det läget hade anstalten Salberga få alternativ att tillgå. Överväganden och åtgärder skedde på flera nivåer inom Kriminalvården och utmynnade därefter i ett möjligt alternativ som var minst skadligt för personal, verksamhet och säkerhet.

I beslutet den 25 maj 2022 gavs dåvarande anstalts- och häktesavdelningen vid Kriminalvårdens huvudkontor, i samverkan med krisledningsstabens, i uppdrag att under beslutets giltighetstid kontinuerligt analysera beläggningssituationen avseende anstaltsplatser i hela myndigheten och i förekommande fall rapportera till tillförordnade anstalts- och häktesdirektören om möjlighet finns att stänga platser vid anstalten Salberga för att möjliggöra återgång till ordinarie normaldagordning.

5. Hur ser Kriminalvården på risker med utvidgad inlåsning för de intagna och vilka kompensatoriska åtgärder har vidtagits?

Det utfördes den 16 juni 2022 en risk- och konsekvensanalys av lokal ledning tillsammans med lokalt huvudskyddsombud och säkerhetsavdelningen vid Kriminalvårdens huvudkontor. Risk- och konsekvensanalysen följdes den 5 och 14 juli 2022 upp med bl.a. regionalt huvudskyddsombud utan revideringar.

Inför införandet av den tillfälligt ändrade normaldagordningen informerades de intagna både muntligt och skriftligt. Den skriftliga informationen gavs även på språken engelska, sorani, kurmanji, persiska, ryska och arabiska.

Den förändrade normaldagordningen genomfördes med minsta möjliga inverkan på de intagnas verkställighetsinnehåll. Ingen normalt förekommande aktivitet, såsom träning, promenad eller besök, ställdes in. Vissa aktiviteter flyttades dock till annan tid. Sysselsättning bedrevs, men under kortare tid. De intagna som deltog i anvisad sysselsättning fick ersättning för full tid. Därutöver erbjöds samtliga intagna extra fläkt till bostadsrummet och extra frukt till kvällsmålet. Säkerhetsläget bedömdes fortlöpande och rapporterades veckovis av lokal underrättelsetjänst.

För att utvärdera hur intagna i anstalten Salberga upplevt den ökade tiden i avskildhet i samband med dygnsvilan, har Kriminalvården under september 2022 genomfört en undersökning i vilken 23 intagna har medverkat genom att svara på tio frågor. Av undersökningen framgår sammanfattningsvis att de intagnas åsikter om den tillfälligt förändrade normaldagordningen går brett isär. Hälften av de medverkande ansåg att inlåsningen hade fler fördelar än nackdelar. Några intagna ansåg att det fanns både för- och nackdelar med att tillbringa längre tid i bostadsrummet. De intagna som såg fler fördelar än nackdelar ansåg att det var lugnare på avdelningen, skönt med sovorgon och mer tid för sig själv, bra med mer tid i gymmet och att

dagarna upplevdes gå fortare. I regel hade dessa personer egna bostadsrum och upplevde tiden utanför bostadsrummet som stökig eller stressande. De intagna som upplevde främst negativa konsekvenser av den ökade tiden i avskildhet beskrev besvär av ökad stress och ångest, att det var jobbigt att ändra på invanda rutiner samt att de upplevde att aktiviteter som de mår bra av förkortades eller krockade med varandra så att de tvingades välja bort något. De som var mest negativa till den längre inlåsningen delade i regel rum med någon under perioden.

6. Har några särskilda åtgärder vidtagits beträffande intagna som delar bostadsrum?

Det har inte vidtagits några särskilda åtgärder för intagna som delar bostadsrum, eftersom det på grund av den mycket ansträngda platssituationen är vanligt att intagna får dela bostadsrum. Frågan om dubbelbeläggning har hanterats enligt Kriminalvårdens anvisningar för dubbelbeläggning i anstalt och häkte (2020:8).

Rättslig reglering

Enligt 1 kap. 6 § fängelselagen (2010:610) får verkställigheten inte innebära andra begränsningar i den intagnes frihet än som följer av denna lag eller som är nödvändiga för att ordningen eller säkerheten ska kunna upprätthållas.

Enligt 6 kap. 3 § fängelselagen får intagna hållas avskilda från varandra i anslutning till dygnsvilan.

Enligt 41 § fängelseförordningen (2010:2010) får Kriminalvården meddela ytterligare föreskrifter om verkställighet av fängelselagen och denna förordning.

Enligt 6 kap. 1 § Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd (KVFS 2011:1) om fängelse, FARK Fängelse, får intagna i en anstalt av säkerhetsklass 1 och 2 vara inlåsta i sina bostadsrum i anslutning till dygnsvilan under tiden klockan 19.00–08.00. Utöver tid för inlåsning och upplåsning av en avdelning får en intagen inte vara inlåst mer än tolv timmar per dygn enligt denna bestämmelse. Inlåsning får påbörjas 15 minuter före den tid som vid anstalten gäller för inlåsning i bostadsrummet. Upplåsning ska avslutas senast 15 minuter efter den tid som vid anstalten gäller för upplåsning av bostadsrummet.

Enligt 15 kap. 4 § FARK Fängelse får chefen för Kriminalvården besluta om undantag från dessa föreskrifter.

I förarbetena till 6 kap. 3 § fängelselagen anges att regleringen medger att Kriminalvården nattetid låser in intagna i deras bostadsrum (prop. 2009/10:135 s. 137). Det har också uttalats att det är ordnings- och säkerhetssynpunkter som avgör vid vilken tidpunkt på kvällen inlåsning får ske, att en tidigare inlåsning av intagna givetvis kan innebära en viss besparing för kriminalvården vad gäller personalkostnader och att kraven på en humanitär verkställighet förutsätter att besparingar inte går ut över intagnas möjligheter till gemensamhet i någon betydande mån (SOU 2005:54 s. 469).

Kriminalvårdens bedömning

När Kriminalvården överväger att vidta en åtgärd som kan påverka intagna, eller jämför alternativa åtgärder med varandra, tas givetvis alltid hänsyn till om åtgärden innebär begränsningar för intagna och om den står i rimlig proportion till syftet med densamma. I detta sammanhang måste även beaktas att Kriminalvården har en synnerligen svår platsbrist i sin anstalts- och häktesverksamhet och stora svårigheter att skyndsamt skapa och bemanna tillräckligt många platser. Det pågår ett intensivt arbete för att utöka

den fasta platskapaciteten genom ny-, om- och tillbyggnation och vidtas samtidigt löpande åtgärder för att hantera platsbristen på kort sikt, främst genom dubbelbeläggning och andra åtgärder såsom ökad utslussning. Läget är i dag sådant att samtliga planerade kapacitetstillskott behöver öppna enligt plan för att myndigheten inte ska hamna i ett läge där den riskerar att inte kunna utföra sitt uppdrag.

Som angetts ovan har anstalten Salberga under flera år haft stora svårigheter att både rekrytera och behålla den personal som behövs för att bedriva verksamheten och hade inför sommaren 2022 en särskilt bekymmersam bemanningssituation. Eftersom de åtgärder som genomförts för att komma tillrätta med situationen inte haft tillräcklig effekt, bedömdes den enda kvarvarande kortsiktiga åtgärden vara att i anstalten Salberga tillfälligt utöka intagnas tid i avskildhet i anslutning till dygnsvilan. Vid den bedömningen beaktades att vistelse i gemensamhet är utgångspunkten i anstalt och att avskildhet utgör undantag i vissa särskilt angivna situationer, däribland i anslutning till dygnsvilan. Det beaktades också att en tillfälligt utökad tid i avskildhet är en betydande inskränkning i de intagnas vardag. Det förtjänar dessutom att framhållas att det, om undantaget inte hade beslutats, troligtvis hade uppkommit andra effekter för intagna. I det fallet skulle Kriminalvården exempelvis ha riskerat att i anstalten Salberga ha en så låg bemanning att ordningen och säkerheten inte hade kunnat upprätthållas eller, om delar av anstalten hade behövt stänga, haft sämre möjlighet att låta en dömd verkställa sitt fängelsestraff i anstalt i enlighet med strafftidslagen (2018:1251).

Vidare anger inte fängelselagen någon absolut tidsgräns för tid i avskildhet i anslutning till dygnsvilan. Någon närmare ledning i hur begreppet dygnsvila ska tolkas ges inte heller i förarbetsuttalanden eller internationella rekommendationer. Bedömningen i beslutet den 25 maj 2022 har utgått från vad som i språkligt hänseende kan anses vara dygnsvila och att en begränsning inte får gå ut över intagnas möjligheter till gemensamhet i någon betydande mån. Som beskrivits ovan har den tillfälligt utökade tiden i avskildhet dessutom genomförts med minsta möjliga inverkan på de intagnas verkställighetsinnehåll. Effekterna för de intagna måste samtidigt ställas mot Kriminalvårdens ansvar att klara sitt verksamhetsuppdrag. Genom beslutet om undantag den 25 maj 2022 kunde verksamheten vid anstalten Salberga bedrivas utan nedstängningar av avdelningar eller enheter. Mot den bakgrunden måste beslutet och anstalten Salbergas tillämpning av det anses ha stått i rimlig proportion till syftet med det samma.

Kriminalvården bifogade en rapport från den nämnda klientundersökningen i september 2022.

På fråga från JO förtydligade myndigheten att samtliga intagna i anstalten Salberga hade blivit föremål för utökad inläsning.

Bedömning

Kriminalvården har redogjort för relevant rättslig reglering i sitt remissvar. Myndigheten har bl.a. hänvisat till 1 kap. 6 § första stycket fängelselagen (2010:610), FäL, där det framgår att verkställigheten inte får innebära andra begränsningar i den intagnes frihet än som följer av fängelselagen eller som är nödvändiga för att ordningen eller säkerheten ska kunna upprätthållas. Det förtjänar att nämnas att andra stycket innehåller den s.k. proportionalitetsprincipen; en kontroll- eller tvångsåtgärd får endast användas om den står i rimlig proportion till syftet med åtgärden och en mindre ingripande åtgärd inte är

tillräcklig. I det följande återkommer jag till de rättsliga utgångspunkterna och berör då också några andra bestämmelser.

Jag har inledningsvis redogjort för Kriminalvårdens beslut den 25 maj 2022, enligt vilket kriminalvårdschefen i anstalten Salberga fick befogenhet att under sommaren 2022 besluta om utökad inlåsning av intagna i samband med dygnsvilan. Av utredningen framgår att mandatet utnyttjades på det sättet att anstalten mellan den 27 juni och 31 augusti justerade den s.k. normaldagordningen och låste in intagna kl. 18.00–8.00 i stället för kl. 19.00–7.00. De var alltså inlåsta i sina celler två timmar längre än vad som annars gäller för dygnsvilan. Generaldirektörens beslut motiverades med bristande bemanning i förening med en svår platsbrist. Myndigheten anser att beslutet var proportionerligt.

Min granskning har varit inriktad på beslutet som sådant i förhållande till den rättsliga regleringen, övervägandena bakom det och hur Kriminalvården hanterade situationen för de intagna. Jag kommer inte att beröra formella frågor kring normgivningen, såsom om generaldirektören hade stöd för att besluta om undantag från föreskrifterna i fråga om endast ett specifikt verksamhetsställe.

En intagen i anstalt har som huvudregel rätt att vistas tillsammans med andra intagna under sysselsättningstiden och sin fritid, dvs. att då vara i gemensamhet (6 kap. 1 och 2 §§ FäL). Bestämmelserna har sin utgångspunkt i att frihetsberövandet i sig innebär att en intagen i stor utsträckning isoleras från en naturlig gemenskap med andra människor och att de negativa följder av anstaltsvistelsen som kan uppstå på grund av detta inte bör förstärkas i onödan genom att de intagna hålls isolerade från varandra. Det anses dock inte vara bara rent humanitära synpunkter som i allmänhet talar mot att en intagen hålls i avskildhet från andra intagna. Erfarenheterna har visat att en åtgärd av det här slaget, åtminstone om den pågår under någon längre tid, kan vara ägnad att direkt försvåra den intagnes anpassning i samhället. (Se prop. 1974:20 s. 128 f. och prop. 2009/10:135 s. 136.)

Som framgår av remissvaret får intagna hållas avskilda från varandra i anslutning till dygnsvilan (6 kap. 3 § FäL). Fängelselagen innehåller inte någon reglering av hur länge den avskildheten får vara. Lagstiftaren har inte heller definierat begreppet dygnsvila. Enligt Kriminalvårdens egna föreskrifter – från vilka myndigheten alltså beslutade om ett riktat och tillfälligt undantag – får sådan avskildhet inte vara längre än tolv timmar per dygn och den ska äga rum mellan kl. 19.00 och 8.00. Således har Kriminalvården sedan länge bedömt att tiden för inlåsning i den aktuella säkerhetsklassen inte ska överstiga hälften av dygnets 24 timmar. Inte minst mot bakgrund av det nyss redovisade kan redan det anses vara en relativt stor omfattning. En mer utsträckt dygnsvila bidrar ofrånkomligen till ökad isolering och minskar utrymmet för det kriminalvårdande arbetet, vilket varken är ägnat att underlätta intagnas anpassning i samhället eller motverka negativa följder av frihetsberövandet.

Kriminalvården har framhållit att vissa intagna i anstalten Salberga enligt den genomförda klientundersökningen upplevt fler fördelar än nackdelar med den utökade inlåsningsen, bl.a. att det varit lugnare på avdelningarna. Jag kan ha förståelse för den synpunkten från intagna. Det är enligt min mening självklart att en frihetsberövad person av olika skäl ibland kan behöva lugn och ro samt vilja avstå från att vistas i gemensamhet. Vid inspektioner av olika

verksamhetsställen har jag dessutom erfarit att de allmänna utrymmena på avdelningarna sällan är anpassade för överbeläggning. Trångboddheten kan förstås leda till höga ljudnivåer samt bidra till otrygghet och stress.

Det är positivt att Kriminalvården har låtit göra klientundersökningen, även om underlaget baseras på ett fåtal intervjuer med intagna och det därmed är svårt att dra några egentliga slutsatser. Som redovisats i remissvaret finns det dock uppgifter som tyder på att utökad inlåsning är särskilt påfrestande för intagna som tvingas dela cell. Det torde vara ofrånkomligt, eftersom de under sådana förhållanden är hänvisade till att vistas tillsammans på en liten yta och möjligheterna för myndigheten att ta hänsyn till lämpligheten av vilka som bör placeras i samma cell numera framstår som mer inskränkta. Situationen medför negativa effekter för de intagna och det går inte att bortse från att risken för konflikter ökar. Jag har lyft dessa frågor både i beslut och efter inspektioner (se t.ex. protokollet efter inspektionen av anstalten Skänninge i november 2021, dnr 8042-2021). Det kan framöver finnas anledning för mig att återkomma till myndighetens rutiner för dubbelbeläggning och hur dessa faktiskt tillämpas i praktiken.

Av remissvaret framgår tydligt att det överlag ansträngda beläggningsläget inom Kriminalvården i förening med personalbrist vid just anstalten Salberga var avgörande för beslutet om möjlighet till utvidgad inlåsningstid för dygnsvilan. Jag inser naturligtvis att Kriminalvårdens förutsättningar att bedriva sin verksamhet är beroende av flera faktorer, såsom bemanning, effektivitet i brottsbekämpning och lagföring samt lagstiftningsåtgärder i form av bl.a. straffskärpningar. Myndigheten råder alltså inte ensam över platssituationen. Vidare måste givetvis Kriminalvården vidta olika åtgärder för att kunna upprätthålla sin verksamhet. Beläggningsituationen har emellertid en längre tid varit svår och medför påtagliga negativa konsekvenser för intagna (se bl.a. JO 2021/22 s. 261, mitt beslut den 14 december 2022, dnr 1716-2022, och protokollet efter en inspektion av häktet Göteborg i september 2022, dnr 6818-2022). I det förstnämnda beslutet konstaterade jag att Kriminalvården har ett ansvar inte bara för att frihetsberövanden verkställs under trygga och säkra förhållanden utan också för att upprätthålla de intagnas rättigheter. Jag uttalade att det inte är acceptabelt att bristande resurser medför inskränkningar i dessa avseenden och underströk vikten av att myndigheten i samband med planerade om- och nybyggnationer av häkten säkerställer att det finns såväl lokaler som personal som kan tillgodose de intagnas rätt till gemensamhet. Det samma gäller förstås även anstalter.

Det är synnerligen otillfredsställande att personalbristen i anstalten Salberga medförde att intagna en period hölls avskilda under längre tid i samband med dygnsvilan än vad som hade varit nödvändigt om anstalten hade haft tillräcklig bemanning. De negativa följder som kan uppstå på grund av den isolering som frihetsberövandet i sig innebär bör, som redan berörts, inte förstärkas genom en utökad avskildhet under dygnsvilan. Det är inte förenligt med den övergripande regleringen på området och motiven bakom den. Det bör då särskilt uppmärksammas vad lagstiftaren har uttalat i förarbetena till 6 kap. 1 och 2 §§ FäL, vilket jag nyss redovisat. En utökad inlåsningstid är inte heller förenlig med en human kriminalvård och kan vara särskilt påfrestande vid dubbelbeläggning.

Som tidigare framgått har anstalten Salberga haft svårt att rekrytera och behålla personal. Enligt min uppfattning kan emellertid personalbrist aldrig utgöra en proportionerlig och rättsligt godtagbar anledning att hålla intagna avskilda. Kriminalvården har ett samhällsviktigt uppdrag och ansvarar dagligen för ett stort antal frihetsberövade. Jag vill därför understryka vikten av att myndigheten är organiserad på ett sätt som medför att den kan uppfylla sitt uppdrag och arbeta för att påföljderna kan verkställas på ett säkert, humant och effektivt sätt (1 § och 2 § första stycket 1 förordningen [2007:1172] med instruktion för Kriminalvården).

Mot bakgrund av det anförda är jag mycket kritisk till den utökade tiden för inlåsning i samband med dygnsvilan i anstalten Salberga sommaren 2022.

Det ska emellertid uppmärksammas att myndigheten gjorde kontinuerliga uppföljningar, att situationen hanterades på ett strukturerat sätt och att anstalten förlängde inlåsningstiden först den 27 juni 2022. Det är vidare tillfredsställande att normalt förekommande aktiviteter för de intagna inte ställdes in, även om alltså tiden för sysselsättning förkortades och förutsättningarna för det återfallsförebyggande arbetet därmed minskade. De som berördes av detta fick dock ersättning för full sysselsättningstid. Jag ser också positivt på att vissa kompensatoriska åtgärder vidtogs men kan samtidigt konstatera att de var relativt begränsade och naturligtvis aldrig kan uppväga en utökad tid i avskildhet. Av utredningen framgår vidare att en del av det som utlovades inför beslutet inte heller kom de frihetsberövade till del. Det är givetvis inte acceptabelt.

Sammantaget kan jag konstatera att Kriminalvården visserligen har agerat för att bemästra situationen i anstalten Salberga och dessutom försökt minska de ogynnsamma effekterna av den utökade inlåsningen, men att de intagna än en gång har fått bära negativa konsekvenser av myndighetens beslut.

I min tillsynsverksamhet har jag under senare tid tagit emot många uppgifter om personalbrist i häkten och anstalter samt beskrivningar från skilda verksamhetsställen om de utmaningar detta för med sig (se t.ex. det nyss nämnda protokollet efter inspektionen av häktet Göteborg i september 2022 och protokollet efter en inspektion av anstalten Färingsö i november 2022, dnr 8768-2022). Kriminalvården arbetar med att utöka antalet häktes- och anstaltsplatser i landet. Det är allmänt bekant att myndigheten har ett stort rekryteringsbehov samtidigt som ny och befintlig personal måste få nödvändig utbildning. Det senare är av avgörande betydelse för att Kriminalvården ska kunna upprätthålla sitt uppdrag och regelefterlevnaden. Kriminalvården har bedömt att myndigheten på kort sikt (2023–2026) behöver rekrytera 5 000–6 000 personer årligen (se rapporten Genomförandeplan för Kriminalvårdens kompetensförsörjning 2023–2032). Prognosen ger anledning till oro utifrån de utmaningar som myndigheten redan nu har med kompetensförsörjningen. Jag kan få skäl att återkomma till frågor med anknytning till detta.

Slutligen noterar jag att Kriminalvården i januari 2023 beslutade om undantag från föreskrifterna som reglerar längden på dygnsvilan och att det omfattar samtliga anstalter i alla tre säkerhetsklasser (KV 2022-17634 och 2023-1722). JO har redan tagit emot många anmälningar om detta från intagna i anstalterna Salberga och Hällby. Enligt min uppfattning är utvecklingen mot ökad inlås-

ning synnerligen bekymmersam. Jag finner anledning att skicka en kopia av beslutet till riksdagen och regeringen för kännedom.

Ärendet föredrogs av områdesansvariga rättssakkunniga Nathalie Stenmark. I beredningen deltog även byråchefen Catrine Björkman.

Kriminalvården har i några fall inte gett intagna möjlighet att rösta i de allmänna valen 2022

(Dnr 7179-2022, 7287-2022, 7313-2022)

Beslutet i korthet: I samband med de allmänna valen 2022 har Kriminalvården i tre olika situationer brutit i sin skyldighet att ge intagna möjlighet att rösta. Myndigheten får kritik för detta.

För att den som är intagen inom Kriminalvården ska kunna utnyttja sin grundläggande rättighet att rösta, krävs det att myndigheten ordnar de praktiska förutsättningarna för detta. Det är enligt JO också nödvändigt att Kriminalvården informerar de intagna om möjligheten att rösta och hur röstningen går till på det aktuella verksamhetsstället. Hon ser positivt på att myndigheten nu påbörjar ett arbete med att upprätta styrande dokument för hanteringen av röstning i val för intagna. Enligt JO:s uppfattning finns det situationer där det är särskilt viktigt med vägledning, bl.a. om den intagne i ett första skede har gått miste om möjligheten att rösta till följd av t.ex. sjukdom, tillfällig frånvaro eller förflyttning till ett annat verksamhetsställe. Liknande förhållanden kan uppstå för personer som tas in i häkte eller anstalt på valdagen eller strax dessförinnan och som ännu inte har röstat.

Anmälningarna

Under hösten 2022 tog JO emot tre anmälningar som handlade om att intagna i häkte och anstalt inte hade fått möjlighet att rösta i de allmänna valen 2022. Ärendena (dnr 7179-2022, 7287-2022 och 7313-2022) behandlas gemensamt i detta beslut.

Anstalten Umeå, dnr 7179-2022

AA framförde klagomål mot Kriminalvården, anstalten Umeå, och anförde i huvudsak följande. Han fick inte möjlighet att rösta i valen till riksdag, kommunfullmäktige och regionfullmäktige. Personalen frågade inte honom den dagen som det anordnades förtidsröstning i anstalten. Han var då placerad i avskildhet. På valdagen den 11 september 2022 fick han veta att det inte var möjligt att rösta.

Anstalterna Rödjan och Brinkeberg, dnr 7287-2022

BB klagade på anstalterna Rödjan och Brinkeberg samt uppgav bl.a. följande. Den 6 september 2022 blev han utan förvarning flyttad från Rödjan till Brinkeberg. Det medförde att han gick miste om förtidsröstningen som hölls i den förstnämnda anstalten samma dag, vilken han hade planerat att delta i. Under

transporten till Brinkeberg berättade han för personalen att det var mycket viktigt för honom att rösta. Även när han kom fram dit förklarade han att han ville rösta. Personalen vid anstalten Brinkeberg informerade dock honom om att förtidsröstningen där redan hade ägt rum. Han frågade om det fanns några andra alternativ, t.ex. om en representant kunde rösta åt honom eller om han kunde få gå till vallokalen i sällskap av personal. Svaret blev nej. Varje dag fram till valdagen pratade han med personal om att han ville rösta. Till svar fick han att det inte var möjligt. Han är mycket besviken över Kriminalvårdens hantering. Han är 19 år och detta skulle ha blivit den första gången som han röstade.

Häktet Sollentuna, dnr 7313-2022

CC framförde klagomål mot Kriminalvården, häktet Sollentuna, och anförde i huvudsak följande. Hon fick inte möjlighet att rösta i valet, trots att hon hade blivit informerad om att hon skulle få det. Som hon har förstått det kom röstmottagarna till hennes cell just när hon var ute på promenad. Det hade varit enkelt att hitta henne om de bara hade frågat efter henne. Det var mycket viktigt för henne att få rösta.

Utredning

JO hämtade in muntliga upplysningar från en kriminalvårdsinspektör vid vart och ett av de fyra anmälda verksamhetsställena.

Därefter begärde JO att Kriminalvården skulle yttra sig över de uppgifter som anmälnarna lämnat. Myndigheten ombads att lämna en beskrivning av dels Kriminalvårdens nationella rutiner avseende röstning i valet 2022, dels de lokala rutinerna vid de aktuella verksamhetsställena avseende röstning i valet 2022. Dessutom skulle Kriminalvården yttra sig särskilt vad gäller intagna som är placerade i avskildhet (anstalten Umeå) och som förflyttas mellan olika verksamhetsställen (anstalterna Rödjan och Brinkeberg).

Kriminalvården gav in tre remissvar, i vilka myndigheten genom rättschefen vid huvudkontoret yttrade sig. Av dessa framgick att Kriminalvården hade tagit in uppgifter från bl.a. berörda regioner och verksamhetsställen. Myndigheten bifogade tre bilagor: ”Valet 2022 – information till chefer”, en folder riktad till intagna med information om att rösta i valet och information som publicerats på Kriminalvårdens internwebb.

I respektive remissvar anförde Kriminalvården i huvudsak följande:

Anstalten Umeå

Utredning

— — —

Natten till lördagen den 3 september 2022 kom AA till anstalten Umeå. Han var vid ankomsten påverkad av narkotika och placerades därför i avskildhet. Anstalten gjorde bedömningen att AA inte var i sådant skick att han vid ankomsten kunde informeras om möjligheten att rösta. Han var fortsatt placerad i avskildhet den 4 september 2022, när förtidsröstning vid anstalten ägde rum. Samma dag som förtidsröstningen ägde rum, fick personalen vetskap om att det var möjligt för de intagna att rösta i valet utan

att ha anmält sig i förväg och gick därför runt på avdelningarna och frågade klienterna om det fanns ytterligare klienter som ville rösta i valet.

Personalen glömde att informera AA om möjligheten att rösta i valet och skälet till detta kan ha varit att han inte befann sig på avdelningen utan var placerad i avskildhet.

Beträffande Kriminalvårdens nationella rutiner avseende röstning i valet 2022 har det framkommit att den nationella avdelningen för verksamhetsinnehåll gav vägledning på regional och lokal nivå genom separata e-postmeddelanden till chefer [...], en valfolder riktad till klienter [...] och genom information publicerad på Kriminalvårdens internwebb Krimnet [...]. Kriminalvården förde även löpande dialog med valhandläggare vid Valmyndigheten, vilka bl.a. faktagranskade det informationsmaterial som togs fram inom Kriminalvården. I december 2022 genomförde avdelningen för verksamhetsinnehåll tillsammans med kommunikationsavdelningen en utvärdering av information om intagnas valdeltagande.

Beträffande anstalten Umeås rutiner avseende röstning i valet 2022 har det framkommit att det i mitten av augusti 2022 sattes upp informationsblad på avdelningarna, med information om att de intagna skulle anmäla sig i förväg för att kunna förtidsrösta i valet den 4 september 2022.

Någon särskild muntlig information gavs inte till de intagna men personalen påminde klienterna om att skriva upp sig på en lista om de behövde hjälp att skaffa röstkort. Den 1 september 2022 beställdes röstkort till de klienter som anmält sig. Samma dag skickades det ut ett mail med praktisk information till samtliga avdelningar om hur röstningen skulle gå till, mailet skickades dock inte till avskildhetsavdelningen. Innan förtidsröstningen skulle äga rum fick anstalten Umeå även direktiv från valförrättaren att endast de intagna som anmält sig i förväg skulle kunna rösta den 4 september 2022. Den 4 september 2022 visade det sig att valförrättare kunde ordna röstkort på plats så att även de klienter som dök upp oanmälda till vallokalen kunde rösta. Personalen gick därför ut på avdelningarna och kontrollerade om det var några fler intagna som ville rösta.

Anstalten Umeå har inte haft någon särskild rutin för röstning i val, vad gäller intagna som är placerade i avskildhet. Eftersom AA var placerad i avskildhet fick han inte information om att det var möjligt att förtidsrösta den 4 september 2022.

Kriminalvårdens bedömning

Kriminalvården har bedrivit ett omfattande informationsarbete inom myndigheten för att ge såväl intagna som anställda information om hur intagnas valdeltagande ska administreras.

Information har publicerats på myndighetens internwebb och det har även gjorts utskick till berörda chefer i myndigheten. Därutöver har en informationsbroschyr delats ut till intagna i samtliga anstalter och häkten. Efter valet 2022 genomförde Kriminalvården också en utvärdering med anledning av de intagnas valdeltagande i valet.

Kriminalvården bedömer att det inte har saknats instruktioner till lokal nivå för hantering av valet 2022. Det har lämnats information om hur intagnas valdeltagande ska administreras och det har också framgått hur de författningar som reglerar valdeltagande i allmänna val ska tillämpas vad gäller intagna i Kriminalvården.

Det kan dock konstateras att anstalten Umeå har brustit i sin administration gällande hanteringen av intagnas valdeltagande eftersom AA inte har fått möjlighet att förtidsrösta.

Mot denna bakgrund bedömer Kriminalvården att myndighetens hantering av AA:s valdeltagande har inneburit en begränsning i hans möjlighet att förtidsrösta [...] Även om utredningen inte ger stöd för annat än att detta

skett av förbiseende ser Kriminalvården mycket allvarligt på att en intagen på detta sätt inte givits möjlighet att rösta i de allmänna valen 2022.

Anstalterna Rödjan och Brinkeberg

Utredning

BB vistades på anstalten Rödjan från den 14 augusti fram till den 6 september 2022. Den 6 september 2022 ägde förtidsröstning till valet rum på anstalten med start kl. 12.00. BB förflyttades samma dag kl. 12.02 till anstalten Brinkeberg. Det har av utredning inte framkommit någon uppgift om att anstalten Rödjan informerade anstalten Brinkeberg om huruvida BB givits möjlighet att förtidsrösta. Det finns heller ingen anteckning om att han vid ankomsten till anstalten Brinkeberg tillfrågades om han hade röstat eller om han önskade att rösta i valet 2022.

Kriminalvården har återgett samma beskrivning av myndighetens nationella rutiner avseende röstning i valet 2022 som i remissvaret i fråga om anstalten Umeå. När det gäller intagna som förflyttas mellan olika verksamhetsställen samt de lokala rutinerna för valet 2022 vid anstalterna Rödjan respektive Brinkeberg har Kriminalvården anfört följande:

Beträffande Kriminalvårdens nationella rutiner avseende röstning i valet 2022 för intagna som förflyttas mellan anstalter och häkten har det framkommit att det saknas särskilda rutiner eller vägledning.

Beträffande anstalten Rödjans rutiner avseende röstning i valet 2022, anslog anstalten information den 24 augusti 2022, genom att sätta upp informationsblad på anstaltens samtliga anslagstavlor samt i centralvakten. Av informationen framgick att förtidsröstning på anstalten skulle genomföras den 6 september 2022. Vidare framgick även hur valet skulle genomföras, tider och lokal samt information om att de intagna som saknade röstkort skulle anmäla sitt namn i centralvakten senast den 31 augusti 2022. Därefter beställde personalen på anstalten dubletter av röstkort från Valmyndigheten. Valet genomfördes den 6 september 2022. Anstalten säkerställde att de intagna som ville rösta fick gå från sin sysselsättning denna dag i syfte att få rösta. För de intagna som inte hade haft möjlighet att beställa röstkort innan den 31 augusti 2022 var röstmottagarna behjälpliga och skrev ut dubletter till dessa direkt på valdagen den 6 september 2022. Därmed var det möjligt för alla intagna på anstalten att rösta.

Beträffande anstalten Brinkebergs rutiner avseende röstning i valet 2022 ägde förtidsröstningen rum den 29 augusti 2022. Innan den 29 augusti 2022 hade anstalten satt upp affischer med information om hur valet skulle genomföras och hur de intagna skulle gå till väga för att få möjlighet att förtidsrösta. De intagna som skrevs in efter den 29 augusti 2022, då förtidsröstningen på anstalten ägde rum, eller av annan anledning inte hade kunnat förtidsrösta, erbjöds att rösta genom budröstning fram till den 11 september 2022. Det fanns personal avsatt för att hjälpa till vid budröstningen men det saknades skriftlig information riktad till de intagna om möjligheten att budrösta efter den 29 augusti 2022. Det har av utredningen inte framkommit att BB uttryckt någon önskan om att få rösta i valet 2022.

Kriminalvården har – beträffande myndighetens arbete på central nivå i samband med valet 2022 – gjort samma bedömning som i remissvaret avseende anstalten Umeå, dvs. att informationsarbetet har varit omfattande och inbegripit instruktioner till lokala verksamhetsställen. När det gäller hanteringen vid anstalterna Rödjan och Brinkeberg har Kriminalvården anfört följande:

Kriminalvårdens bedömning

[...] Även om det inte har framkommit att BB uttryckt någon önskan om att få rösta i valet 2022 kan det konstateras att anstalten Brinkeberg har brustit i sin administration av intagnas valdeltagande då BB inte tillräckligt tydligt, informerats om sin rätt att budrösta efter det att BB förflyttats till anstalten.

Mot denna bakgrund bedömer Kriminalvården att myndighetens hantering av BB:s valdeltagande har inneburit en begränsning i hans möjlighet att budrösta [...] Även om utredningen inte ger stöd för annat än att detta skett av förbiseende ser Kriminalvården mycket allvarligt på att en intagen på detta sätt inte givits möjlighet att rösta i de allmänna valen 2022.

Häktet Sollentuna*Utredning*

CC skrevs in vid häktet Sollentuna den 31 augusti 2022. Av daganteckningarna den 2 september 2022, framgår att hon informerades om rutinerna kring förtidsröstning och att förtidsröstning på häktet Sollentuna skulle äga rum den 5 september och den 9 september 2022 mellan kl. 9.00 och 12.00 samt kl. 13.00–16.00 båda dagarna. Av utredningen har framkommit att CC inte var på sitt rum när röstningsmottagarna besökte hennes avdelning för att ta emot röster i valet. Röstningsmottagarna meddelade personalen på avdelningen att de ville bli kontaktade när CC åter var på plats i sitt rum. Personalen hörde därefter inte av sig till röstmottagarna och röstningsmottagarna följde heller inte upp ärendet vilket resulterade i att CC inte fick möjlighet att förtidsrösta.

Kriminalvården har återgett samma beskrivning av myndighetens nationella rutiner avseende röstning i valet 2022 som i remissvaret i fråga om anstalten Umeå. När det gäller de lokala rutinerna för valet 2022 vid häktet Sollentuna har Kriminalvården anfört följande:

Beträffande häktet Sollentunas rutiner avseende röstning i valet 2022, har det framkommit att den 21 juni 2022 beslutade Valnämnden i Sollentuna kommun att förtidsröstning med begränsat tillträde skulle anordnas på häktet Sollentuna den 5 september och den 9 september 2022 mellan kl. 09.00 och 16.00 båda dagarna. Valnämnden utsåg tre anställda på Kriminalvården att vara röstningsmottagare med uppgift att ta emot förtidsrösterna från de intagna.

I slutet av augusti 2022 och början av september 2022 informerades de intagna vid häktet i Sollentuna om rutinerna för förtidsröstning och möjligheten att budrösta. Efter att de intagna informerats om valet 2022, blev de tillfrågade om de ville förtidsrösta. Samtliga avdelningar upprättade var sin lista på intagna som ville förtidsrösta. Därefter beställde personalen dubblettröstkort via valmyndighetens hemsida. Listorna med namn och dubblettröstkort lämnades till röstmottagarna, som därefter tog emot rösterna. För intagna som av någon anledning inte kunde förtidsrösta den 5 september eller den 9 september 2022 och för intagna som skrevs in i häktet efter den 9 september 2022, erbjöds möjligheten att rösta via bud både den 10 september och den 11 september 2022.

Kriminalvården har – när det gäller myndighetens arbete på central nivå i samband med valet 2022 – gjort samma bedömning som i remissvaret avseende anstalten Umeå, dvs. att informationsarbetet har varit omfattande och inbegripit

instruktioner till lokala verksamhetsställen. När det gäller hanteringen vid häktet Sollentuna har myndigheten anfört följande:

Kriminalvårdens bedömning

— — —

Det kan dock konstateras att häktet Sollentuna har brustit i sin administration gällande hanteringen av intagnas valdeltagande eftersom CC inte har fått möjlighet att förtidsrösta. Utöver de bestämda datumen för förtidsröstning fanns det möjlighet att budrösta både den 10 september och den 11 september 2022 i häktet. Det har inte kunnat utredas varför CC inte fick möjlighet att budrösta.

Mot denna bakgrund bedömer Kriminalvården att myndighetens hantering av CC:s valdeltagande har inneburit en begränsning i hennes möjlighet att budrösta [...] Även om utredningen inte ger stöd för annat än att detta skett av förbiseende ser Kriminalvården mycket allvarligt på att en intagen på detta sätt inte givits möjlighet att rösta i de allmänna valen 2022.

I remissvaren anförde Kriminalvården också att myndigheten i närtid kommer att påbörja ett arbete med att upprätta styrande dokument om hantering av röstning i val för intagna för att säkerställa att det framöver finns nationell styrning vad gäller valadministration inom myndigheten.

Anmälarna fick tillfälle att kommentera remissvaren. BB anförde bl.a. följande. Kriminalvårdens påstående om att han inte uttryckt någon önskan om att få rösta stämmer inte. Han frågade flera gånger hur han skulle gå till väga för att kunna utnyttja sin rösträtt. Personalen vid anstalten Rödjan, som kände till hans starka önskemål om att få rösta, borde ha delat med sig av den informationen till personalen vid anstalten Brinkeberg.

I ett beslut den 16 maj 2023 anförde *JO Katarina Pahlsson* följande:

Rättslig reglering

Enligt 3 kap. 4 § regeringsformen har varje svensk medborgare som är eller någon gång har varit bosatt i riket och har fyllt arton år rösträtt vid val till riksdagen. Förutsättningarna för den enskildes rösträtt vid val till kommunfullmäktige och regionfullmäktige framgår av 1 kap. 7 och 8 §§ kommunallagen (2017:725).

I 3 kap. vallagen (2005:837) finns bestämmelser om bl.a. valmyndigheter. Av regleringen följer att det i varje kommun ska finnas en valnämnd, som är lokal valmyndighet med ansvar i kommunen för frågor om val (3 §). Om valnämnden har beslutat att röstmottagning ska äga rum på en kriminalvårdsanstalt eller ett häkte, får nämnden överlåta åt den som är chef för inrättningen att förordna röstmottagare där (5 §). På varje röstmottagningsställe ska det finnas så många röstmottagare som behövs för att röstmottagningen ska kunna genomföras (6 §).

Av 7 kap. 1 § vallagen framgår bl.a. följande. Väljare röstar i första hand i sin vallokal på valdagen. De kan också före eller under valdagen rösta i röstningslokaler som kommunerna eller utlandsmyndigheterna har inrättat. Väljare får dessutom i vissa fall rösta på andra sätt, t.ex. genom bud.

Enligt 7 kap. 4 § första stycket vallagen får väljare som på grund av sjukdom, funktionsnedsättning eller ålder inte själva kan ta sig till ett röstmottagningsställe lämna sina valsedlar där genom bud. Av andra stycket följer att även vissa andra kategorier av väljare får budrösta, bl.a. väljare som är intagna i häkte samt väljare som är intagna i kriminalvårdsanstalt och som av säkerhetsskäl inte kan rösta i samma röstningslokal som andra intagna i anstalten. Vem som får vara bud regleras i 5 § samma kapitel. Av paragrafen framgår att den som är anställd vid ett häkte eller en anstalt och som har fyllt 18 år får vara bud.

Bedömning

Inledning

All offentlig makt i Sverige utgår från folket (1 kap. 1 § regeringsformen). De allmänna valen, dvs. valen till riksdag, kommunfullmäktige, regionfullmäktige och Europaparlamentet, utgör grunden i den svenska representativa demokratin. Den svenska folkstyrelsen bygger på allmän och lika rösträtt.

För att den som är intagen inom Kriminalvården ska kunna utnyttja sin grundläggande rättighet att rösta krävs det att myndigheten ordnar de praktiska förutsättningarna för detta. Det är också nödvändigt att Kriminalvården informerar de intagna om möjligheten att rösta och hur röstningen går till på det aktuella verksamhetsstället. En sådan skyldighet får anses följa av bestämmelserna i 6 § förvaltningslagen (2017:900) om myndigheters allmänna service-skyldighet (se t.ex. JO:s beslut den 9 juli 2004, dnr 3732-2002, och JO:s beslut den 3 juli 2007, dnr 4666-2006).

När det gäller de nu anmälda händelserna vid anstalterna Umeå, Rödjan och Brinkeberg samt häktet Sollentuna gör jag följande bedömning.

Anstalten Umeå

Av utredningen framgår i huvudsak följande. AA ankom till anstalten Umeå natten till den 3 september 2022 och placerades då i avskildhet, där han befann sig till den 5 september. Den 4 september hölls förtidsröstning i anstalten. Inför den dagen hade personalen satt upp informationslappar på avdelningarna, av vilka det framgick bl.a. datum för förtidsröstningen och att den som ville rösta skulle anmäla detta i förväg. Det hade även skickats ut ett mejl till avdelningarna med praktisk information om hur förtidsröstningen skulle gå till. Mejllet skickades dock inte till avskildhetsavdelningen. På dagen för förtidsröstningen fick personalen vetskap om att också intagna som inte i förväg hade anmält att de ville rösta kunde göra detta. Personalen gick därför runt på avdelningarna och frågade om det fanns fler som ville rösta. Eftersom AA var placerad i avskildhet informerades han inte om möjligheten att förtidsrösta.

Det är klarlagt att AA inte fick vare sig muntlig eller skriftlig information om förtidsröstningen den 4 september. Det har inte framkommit om det i hans fall hade varit möjligt att rösta på något annat sätt, t.ex. genom bud. Under alla omständigheter är det utrett att anstalten inte har gett honom tillfälle att rösta i de allmänna valen. Det är naturligtvis av yttersta vikt att även intagna som är placerade i avskildhet får såväl nödvändig information som praktisk möjlighet

att rösta. Det inträffade är helt oacceptabelt och anstalten Umeå förtjänar allvarlig kritik.

Anstalterna Rödjan och Brinkeberg

Anstalten Rödjan anordnade den 6 september 2022 förtidsröstning med start kl. 12.00. BB kunde inte delta i den eftersom han enligt utredningen förflyttades till anstalten Brinkeberg runt det klockslaget samma dag. Det var då inte heller möjligt att förtidsrösta i den sistnämnda anstalten, eftersom sådan röstning redan hade ägt rum. Det finns inte några anteckningar om huruvida anstalten Rödjan informerade anstalten Brinkeberg om att BB ännu inte hade fått möjlighet att rösta. Det saknas också dokumentation om ifall BB vid ankomsten till Brinkeberg tillfrågades om han önskade rösta. Kriminalvården har i sitt yttrande uppgett att anstalten Brinkeberg hade avsatt personal som skulle hjälpa till med budröstning men att det inte fanns någon skriftlig information till de intagna om möjligheten att rösta med bud.

Det står klart att BB till följd av tidpunkten för förflyttningen mellan anstalter inte kunde förtidsrösta. BB har uppgett att han efter ankomsten till Brinkeberg vid upprepade tillfällen framförde att han önskade rösta men att personalen svarade att detta inte var möjligt. Kriminalvården har å sin sida anfört att det inte framkommit att BB uttryckt något sådant önskemål. Oavsett hur det förhåller sig med den saken anser jag att anstalten Brinkeberg borde ha informerat BB tydligt om den möjlighet att budrösta som anstalten erbjöd intagna. Kriminalvården har bedömt att anstalten har brustit i sin administration genom att inte lämna sådan information. Jag instämmer helt i den bedömningen. Hanteringen har lett till att BB inte har fått tillfälle att rösta i de allmänna valen. Anstalten Brinkeberg förtjänar kritik för det inträffade.

När det gäller anstalten Rödjan har BB uppgett att han i förväg hade anmält att han ville delta i förtidsröstningen som anstalten anordnade den 6 september 2022. Det saknas anledning att ifrågasätta den uppgiften. Att förflyttningen av BB kom att ske när förtidsröstningen inleddes är givetvis olyckligt. Skälen för förflyttningen har dock inte framgått och det är inte säkert att det fanns förutsättningar att skjuta på transporten. Min uppfattning är emellertid att det i en situation som den förevarande är lämpligt att anstalten eller häktet i fråga åtminstone överväger om den intagne kan delta i den planerade förtidsröstningen innan förflyttningen sker. Om detta inte är genomförbart, bör personalen upplysa det mottagande verksamhetsstället om att han eller hon ännu inte har fått möjlighet att rösta. Såvitt framkommit har Rödjan inte lämnat någon sådan information till Brinkeberg. Detta är inte godtagbart och anstalten Rödjan kan därför inte undgå kritik.

Häktet Sollentuna

Av utredningen framgår bl.a. följande. CC skrevs in vid häktet Sollentuna den 31 augusti 2022. Enligt en daganteckning den 2 september hade CC informerats om rutinerna för den förtidsröstning som skulle äga rum i häktet den 5 och 9 september. Förtidsröstningen gick till på det sättet att röstmottagarna gick runt till var och en av de intagna, som kunde rösta i sin cell. När röstmottagarna

kom till den avdelning som CC var placerad på befann hon sig inte på sitt rum. Röstmottagarna meddelade avdelningspersonalen att de ville bli kontaktade när CC åter var på plats. Personalen hörde dock inte av sig, och röstmottagarna följde heller inte upp frågan. Detta resulterade i att CC inte fick förtidsrösta. Kriminalvården har uppgett att intagna, som av något skäl inte kunde rösta den 5 eller 9 september, erbjöds att budrösta den 10 och 11 september men att CC av okänd anledning inte fick den möjligheten.

Utredningen visar att häktet inte har sett till att CC kunde rösta vare sig vid tidpunkterna för förtidsröstning eller vid de senare tillfällena för budröstning, trots att båda alternativen fanns att tillgå. CC har således inte fått möjlighet att rösta i de allmänna valen. Det inträffade är självfallet helt oacceptabelt och häktet Sollentuna förtjänar allvarlig kritik.

Avslutande synpunkter

Kriminalvården har uppgett att myndigheten nu kommer att påbörja ett arbete med att upprätta styrande dokument för hanteringen av röstning i val för intagna. Jag ser positivt på detta. Även om de nu aktuella händelserna av allt att döma har haft sin grund i enskilda misstag, illustrerar ärendena att det kan uppstå situationer av olika slag där intagnas faktiska möjligheter att utnyttja sin rösträtt uteblir. Det här är naturligtvis allvarligt och det framstår som angeläget att minimera riskerna för att något liknande händer igen. Tydliga nationella riktlinjer skulle sannolikt bidra till en säkrare hantering på lokal nivå. Det finns ett antal förutsebara situationer där det är särskilt viktigt med vägledning, bl.a. om den intagne i ett första skede har gått miste om möjligheten att rösta till följd av t.ex. sjukdom, tillfällig frånvaro eller förflyttning till ett annat verksamhetsställe. Liknande förhållanden kan uppstå för personer som tas in i häkte eller anstalt på valdagen eller strax dessförinnan och som ännu inte har röstat. Sådana fall bör enligt min uppfattning särskilt tas i beaktande i Kriminalvårdens fortsatta arbete med att säkerställa att intagna kan utnyttja sin rösträtt i allmänna val.

Ärendena föredrogs av rättssakkunniga Emilia Franke. I beredningen deltog även byråchefen Catrine Björkman.

Besökstider vid Kriminalvårdens verksamhetsställen måste vara anpassade för barn

(Dnr 7823-2022)

Beslutet i korthet: JO kritiserar en anstalt för att den erbjöd tider för bevakade besök endast under vardagar när skolplikt normalt råder. Enligt JO medför en sådan ordning att barn antingen går miste om skoltid eller att de inte ges möjlighet att besöka en intagen förälder. Det kan inte anses vara förenligt med barnkonventionen.

JO anser att det från ett barnrättsperspektiv är mycket angeläget att Kriminalvårdens samtliga verksamhetsställen erbjuder barnanpassade besökstider för såväl bevakade som obevakade besök. Annars begränsas barns

möjligheter att skapa eller upprätthålla kontakt med intagna föräldrar i de fall då besök är förenligt med barnens bästa. Vid slumpvisa sökningar på Kriminalvårdens webbplats som genomfördes i samband med slutförandet av detta beslut kunde det konstateras att många häkten och anstalter inte erbjuder barnanpassade besökstider. Saken har också varit uppe under JO:s inspektioner av Kriminalvårdens verksamhetsställen det senaste året, vilka haft tillsynsystemat intagnas kontakter med omvärlden. Enligt JO finns det anledning för Kriminalvården att ta ett samlat grepp om frågan för att myndigheten ska leva upp till barnkonventionen.

Anmälan och utredning

I en anmälan och en efterföljande skrift, som båda kom in till JO i oktober 2022, klagade AA på bl.a. tiderna för bevakade besök i anstalten Kumla. Han anförde i huvudsak att besökstiderna, måndag–fredag kl. 9.45–10.45, inte tar hänsyn till barns skolplikt i och med att ett besök inklusive resa till och från anstalten tar en hel skoldag i anspråk. Till följd av detta hade kontakten mellan honom och ett av hans barn varit i det närmaste obefintlig.

AA var också missnöjd med anstaltens handläggning av ett ärende om telefonstillstånd till bl.a. sina barn. Sedan JO tagit in muntliga upplysningar från anstalten om den saken ansågs någon ytterligare utredningsåtgärd inte motiverad i denna del.

Kriminalvården uppmanades att yttra sig över klagomålen om tiderna för bevakade besök i förhållande till skolpliktiga barn.

I sitt remissvar anförde Kriminalvården genom rättschefen vid rättsavdelningen på huvudkontoret i huvudsak följande (den bilaga som nämns har utelämnats i detta beslut):

Utredning

Uppgifter har inhämtats från Region Mitt och verksamhetsområde Kumla samt sektionen för verksamhetsprocesser anstalt och häkte.

Vid tidpunkten för AA:s anmälan hade anstalten Kumla besökstider som innebar att besök kunde bokas måndag–fredag, kl. 9.45–10.45. Det är således riktigt att rutinerna innebar tider för besök under dagar då skolplikt normalt råder för intagnas barn. Anstaltens rutiner är numera, sedan vecka 1 2023, ändrade så att bevakade besök kan bokas onsdagar och söndagar.

Rättslig reglering

Av 1 kap. 4 § fängelselagen (2010:610) framgår att varje intagen ska bemötas med respekt för sitt människovärde och med förståelse för de särskilda svårigheter som är förenade med frihetsberövandet.

Enligt 7 kap. 1 § fängelselagen får en intagen ta emot besök i den utsträckning det lämpligen kan ske. Ett besök får dock vägras om det kan äventyra säkerheten på ett sätt som inte kan avhjälpas genom kontroll enligt 2 eller 3 §§, om det kan motverka den intagnes anpassning i samhället, eller om det på annat sätt vara till skada för den intagne eller någon annan.

Av 7 kap. 2 § fängelselagen framgår att ett besök, om det är nödvändigt av säkerhetsskäl, får kontrolleras genom att personal övervakar besöket eller att besöket äger rum i ett besöksrum som är utformat så att föremål inte kan överlämnas.

I Kriminalvårdens interna styrande dokument regleras myndighetens bemötande av barn till intagna i anstalt och häkte i handbok om besök och elektronisk kommunikation i anstalt och häkte (2014:3) och i Kriminalvårdens handbok för arbetet med barnrättsperspektivet (2016:4).

Reglerna om barnets bästa (artikel 3 barnkonventionen) och rätten, för ett barn som är skilt från en av eller båda föräldrarna, att regelbundet upprätthålla ett personligt förhållande till och direkt kontakt med båda föräldrarna (artikel 9 tredje punkten barnkonventionen) är utgångspunkten för Kriminalvårdens hantering av de aktuella frågorna.

Det innebär bl.a. att det på ett tidigt stadium ska framkomma om klienten har barn, såväl egna som sammanboende, och hur kontakten ska se ut framöver. Om fortsatt kontakt bedöms vara till barnets bästa ska Kriminalvården utforma goda möjligheter för kontakt t.ex. avseende tider för besök. Av Kriminalvårdens handbok för arbetet med barnrättsperspektivet (2016:4) avsnitt 7.2.5 sista stycket framgår att anstalten ska tillse att det finns tider för besök som inte inkräktar på barnets skolgång.

I handbok för besök och elektronisk kommunikation anges att den intagne får ta emot besök av barn i den utsträckning det lämpligen kan ske. Besök av barn är i regel särskilt resurskrävande eftersom ett besök av barn behöver planeras noggrant och genomföras med särskild hänsyn till barnet. Vid bedömningen av om ett besök lämpligen kan ske måste därför en avvägning göras mellan å ena sidan intresset av besöket och å andra sidan anstalten eller häktets olägenhet av besöket. Bara om besöket bedöms vara till barnets bästa kan intresset av besöket anses väga tyngre än verksamhetsställets olägenhet. I de fall ett besök anses vara till barnets bästa är det av största vikt att Kriminalvården i möjligaste mån underlättar för att besök kan genomföras.

Även besök av barn får vägras om det äventyrar säkerheten.

Kriminalvårdens bedömning

Anstaltens beslut om tider för bevakade besök har vid tidpunkten för den aktuella anmälan inte speglat Kriminalvårdens interna styrande dokument som reglerar myndighetens arbete med barnrättsperspektivet. Den bristfälliga hanteringen har inneburit att anmälares barn inte fått sina rättigheter tillgodosedda av Kriminalvården, vilket förstås är mycket beklagligt.

Besöksrutinerna hos anstalten är numera ändrade så att de på ett bättre sätt tillgodoser barns rättigheter till en god och nära kontakt även med föräldrar eller vårdnadshavare som är frihetsberövade och utan att det menligt inverkar på barnens skolplikt.

På nationell nivå har Kriminalvården under ett antal år bedrivit ett omfattande arbete för att tillvarata barns rättigheter i myndighetens verksamhet.

Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd har setts över och kompletterats med tydligare skrivningar avseende barnrättsperspektivet. Ändringarna innebär främst att den redan befintliga bestämmelsen i 2 a § FARK Fängelse och FARK Häkte [1 kap. 2 a § i *Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd [KVFS 2011:1] om fängelse, FARK Fängelse, respektive Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd [2011:2] om häkte, FARK Häkte, JO:s anm.*] om att barnets bästa ska beaktas i frågor som berör barn utvecklas så att det tydliggörs att individuella bedömningar ska göras i dessa ärenden och att övervägandena rörande barnets situation ska dokumenteras samt framgå av motiveringen av beslut.

Arbetet med barnrättsperspektivet regleras därutöver i den för ändamålet särskilt upprättade Kriminalvårdens handbok för arbetet med barnrättsperspektivet (2016:4) samt i handbok om besök och elektronisk kommunikation i anstalt och häkte (2014:3). För att säkerställa att handböckerna får genomslag i verksamheten har Kriminalvården därutöver tagit fram ett metodstöd för klientärenden som rör barn. Metodstödet, som bifogas det här yttrandet, kommer under verksamhetsåret 2023 att kompletteras med

framtagande och utrollning av en e-utbildning om myndighetens arbete med barnrättsperspektivet. Tanken är att e-utbildningen ska förbättra genomslaget för barnrättsperspektivet i myndighetens verksamhet ytterligare.

AA fick tillfälle att kommentera remissvaret.

I ett beslut den 14 april 2023 anförde *JO Katarina Pålsson* följande:

Bedömning

Kriminalvården har redogjort för relevant rättslig reglering, bl.a. reglerna om besök i 7 kap. fängelselagen (2010:610). Motsvarande bestämmelser finns i 3 kap. häkteslagen (2010:611). Jag vill utveckla resonemanget om gällande rätt något enligt följande.

Förenta nationernas konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen) gäller som lag i Sverige. Konventionens bestämmelser ska beaktas vid avvägningar och bedömningar som rör barn, även i fråga om befintlig lagstiftning (se prop. 2017/18:186 s. 74). Med barn avses i konventionen varje människa under 18 år (se artikel 1).

En grundprincip i barnkonventionen är att barnets bästa ska beaktas i första hand vid alla åtgärder som rör ett barn (se artikel 3.1). Det finns inte något krav på att barnets bästa ska vara utslagsgivande, men det ska vara ett tungt vägande intresse vid alla åtgärder som rör ett barn (se t.ex. Barnkonventionsutredningens betänkande SOU 2020:63 s. 190 f. och s. 242 f.).

Vidare ska konventionsstaterna respektera rätten för det barn som är skilt från den ena av eller båda föräldrarna att regelbundet upprätthålla ett personligt förhållande till och direkta kontakter med båda föräldrarna, utom då detta strider mot barnets bästa (se artikel 9.3). Staterna ska också vidta åtgärder för att uppmuntra regelbunden närvaro och minska antalet studieavbrott (se artikel 28.e).

När Kriminalvården vidtar en åtgärd som direkt eller indirekt rör ett barn ska det alltså prövas om den är förenlig med ett barns rättigheter enligt barnkonventionen.

Jag har tidigare framhållit att det kan vara svårt för skolpliktiga barn att genomföra besök på vardagar (se protokollen efter mina inspektioner av anstalten Mariefred i maj 2022, dnr 3636-2022, och häktet Göteborg i september 2022, dnr 6818-2022).

Vid tidpunkten för anmälan erbjöd anstalten Kumla tider för bevakade besök endast under vardagar och då under tider när skolplikt normalt råder. En sådan ordning medför att barn antingen går miste om skoltid eller inte ges möjlighet att besöka en intagen förälder. Det kan inte anses vara förenligt med de nyss redovisade artiklarna i barnkonventionen. Som Kriminalvården har anförd är det inte heller i överensstämmelse med myndighetens interna styrande dokument. I Kriminalvårdens handbok för arbetet med barnrättsperspektivet anges att anstalterna ska se till att det finns tider för besök som inte inkräktar på barns skolgång. Jag noterar att motsvarande formulering finns för häkten (se avsnitt 5.4 i handboken).

Det är från ett barnrättsperspektiv mycket angeläget att Kriminalvårdens verksamhetsställen erbjuder barnanpassade besökstider. Det gäller för såväl

bevakade som oövakade besök. Annars begränsas barns möjligheter att skapa eller upprätthålla kontakt med intagna föräldrar i de fall då besök är förenligt med barnens bästa.

Sammantaget är jag alltså kritisk till att anstalten Kumla inte erbjöd barnanpassade tider för bevakade besök och därmed inte respekterade barns rättigheter enligt barnkonventionen. Jag ser positivt på att Kriminalvården arbetar med barnrättsperspektivet och att den aktuella anstalten nu erbjuder besökstider som på ett bättre sätt tillgodoser barns rättigheter. Som nyss nämnts är det viktigt att landets alla anstalter och häkten erbjuder sådana besökstider. Vid slumpvisa sökningar på Kriminalvårdens webbplats som genomfördes i samband med slutförandet av detta beslut kunde dessvärre konstateras att många verksamhetsställen inte gör det. Det gäller t.ex. anstalterna Borås, Hall, Kalmar och Tidaholm samt häkten Berga, Gävle och Huddinge. Som framgått har saken också varit uppe under inspektioner jag har utfört det senaste året, vilka haft tillsystemat intagnas kontakter med omvärlden. Enligt min mening finns det anledning för Kriminalvården att ta ett samlat grepp om frågan för att myndigheten ska leva upp till stadgandena i barnkonventionen på sina samtliga verksamhetsställen.

Ärendet föredrogs av områdesansvariga rättssakkunniga Nathalie Stenmark. I beredningen deltog även byråchefen Catrine Björkman.

Kritik mot ett häkte som brustit i att åtgärda en riskabel hyllkonstruktion. Även andra uttalanden om Kriminalvårdens arbete med självmordsprevention

(Dnr 7943-2022)

Beslutet i korthet: Vid en inspektion av häktet Huddinge år 2017 rapporterade Kriminalvårdens tillsynssektion att vissa bokhyllor inte var helt fästa i väggen, vilket medförde en glipa som skulle kunna utgöra en fästpunkt för en strypsnara. Efter att en intagen i februari 2022 tagit sitt liv kom det fram att arbetet med att åtgärda den riskabla hyllkonstruktionen då hade inletts men inte var färdigt.

I beslutet uttalar JO att Kriminalvården har ett ansvar för att skydda intagna från förutsebara faror och ska vidta åtgärder på såväl generell som individuell nivå i syfte att förhindra intagna i häkten från att begå självmord. Enligt JO är det av största vikt att myndigheten bedriver sitt suicidförebyggande arbete på ett systematiskt och strukturerat sätt. JO uttalar också att det är allvarligt att häktet Huddinge inte med större skyndsamhet såg till att få bort möjliga fästpunkter för strypsnador i de berörda bostadsrummen. Hon är mycket kritisk till häktets bristande hantering.

I ett beslut den 9 november 2023 anförde *JO Katarina Pålsson* följande:

Bakgrund och JO:s initiativ

Den 31 augusti 2022 tog JO emot en anmälan mot Kriminalvården om ett självmord som hade inträffat i häktet Huddinge under februari månad (dnr 6856-2022). Handlingarna som anmälaren hade lämnat in visade att den intagne hade avlidit genom hängning och att en strypsnara hade fästs i ett utrymme mellan en vägg i bostadsrummet och en hylla som var monterad på väggen. Klagomålen avsåg bl.a. att häktet inte hade vidtagit åtgärder med anledning av att det år 2017 hade rapporterats att det fanns risker med en typ av hyllkonstruktion som förekom i vissa bostadsrum.

JO tog inom ramen för klagomålsärendet del av bl.a. Kriminalvårdens incidentutredning om det aktuella självmordet (dnr 2022-2754) och myndighetens tillsynsrapport VO Huddinge (2017:19). Tillsynssektionen hade i rapporten noterat att vissa bokhyllor inte var helt fästa i väggen, vilket medförde en glipa som skulle kunna utgöra en fästpunkt för en strypsnara. Av incidentutredningen framgår att häktet efter det att självmordet inträffade hade inlett ett arbete med att åtgärda glipan.

Det som kom fram väckte frågor om hur häktet handlat i tiden såväl efter tillsynsrapporten från år 2017 som efter självmordet. Jag beslutade därför att utreda saken i ett särskilt initiativärende, och klagomålsärendet skrevs av. Initiativet har handlagts i det här ärendet.

Utredning

Kriminalvården uppmanades att redovisa vilka åtgärder häktet Huddinge vidtog när det gäller hyllkonstruktionen, dels med anledning av påpekandena i tillsynsrapporten, dels efter självmordet. JO begärde vidare att Kriminalvården skulle redogöra för om myndigheten, på regional eller nationell nivå, följer upp om det vidtas åtgärder efter sådana avvikelser som myndighetens tillsynssektion noterar i sina rapporter och de uppmaningar som lämnas i dessa.

Kriminalvårdens remissvar

I sitt yttrande anförde Kriminalvården, rättsavdelningen vid huvudkontoret, genom rättschefen, följande:

Utredning

Uppgifter om sakförhållandena har hämtats in från tillsynssektionen vid Kriminalvårdens huvudkontor och region Stockholm, som i sin tur har hämtat in uppgifter från häktet Huddinge.

Häktet Huddinges vidtagna åtgärder

Intagna med risk för självskada eller suicid placeras på omvårdnadsavdelningen. Efter tillsynsrapporten säkrades hyllorna på inskrivnings-/omvårdnadsavdelningen 4-1 genom att springor mellan väggen och bokhyllan tätades med hjälp av lim. Denna åtgärd skulle följas upp efter några år. Under 2018–2019 skedde på relativt kort tid stora förändringar i ledningen på häktet, vilket kan vara orsaken till att uppföljningen av tätningen inte gjordes

enligt den initiala planen. Efter självmordet i februari 2022 inventerades alla bokhyllor i häktets bostadsrum. Alla bokhyllor med någon springa mellan hyllan och väggen tätades med lim, även om springan inte var större än någon millimeter. Häktet Huddinge har numera utpekad personal med funktionsuppdrag avseende suicidprevention.

Uppföljning av tillsynsrapporter

Enligt beslut den 23 juni 2020 (dnr 2020-9670) ska samtliga av tillsynssektionens rekommendationer för lokalt verksamhetsområde i tillsynsrapporterna åtgärdas. Efter att tillsynsrapporter levererats av tillsynssektionen ska regionchef vid nästkommande uppföljningstillfälle rapportera vilka av de allvarliga avvikelserna som är hanterade samt vilka som kvarstår och beskriva hur de ska hanteras.

Region Stockholm har den 31 mars 2021 beslutat om rutiner för uppföljning av tillsynsrapporter. Av rutinerna framgår bl.a. följande. Ett fastställt tillsynsprotokoll skickas till verksamhetsområde/kriminalvårdschef och regionkontor/regionchef. Kriminalvårdschef går igenom protokollet och upprättar eller reviderar lokal åtgärdsplan och tidsplan. Regionchef beslutar om datum för två regionala beredningar av tillsynsrapporten och åtgärdsplanen samt meddelar kriminalvårdschef. Detta dokumenteras i tillsynskalendern. Den första regionala beredningen ska äga rum inom två månader efter att verksamhetsområde och regionkontor fått del av tillsynsrapporten. Kriminalvårdschef redogör för åtgärdsplanen och tidsplanen. Regionchef analyserar i dialog med kriminalvårdschef inom vilka områden av åtgärdsplanen stödåtgärder behövs. Datum för regional uppföljning bestäms utifrån de behov som kommer fram och dokumenteras i tillsynskalendern. Den andra regionala beredningen ska äga rum inom åtta månader efter att verksamhetsområde/regionkontor fått del av tillsynsrapporten.

Kriminalvårdschef redovisar vidtagna åtgärder och regionchef analyserar i dialog med kriminalvårdschef behov av fortsatta åtgärder och om behov av stöd finns. Datum för eventuell ytterligare regional uppföljning dokumenteras i tillsynskalendern.

Bedömning

Kriminalvårdens ansvar för självmordsprevention

Av artikel 2 i Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen) följer att staten har ett särskilt ansvar för tillsyn av dem som befinner sig i fängelse eller häkte eller som på annat sätt är berövade friheten. I de fall en intagen har begått självmord och Europadomstolen har funnit att det förelegat ett brott mot denna artikel om rätten till liv har domstolen flera gånger konstaterat att myndigheterna misslyckats med att ge den frihetsberövade personen ett tillräckligt och rimligt skydd, ”sufficient and reasonable protection”⁷. Bestämmelser om krav på att myndigheterna ska arbeta med självmordsprevention finns också i andra folkrättsliga instrument såsom de europeiska fängelsereglerna och the Nelson Man

⁷ Se bl.a. Renolde mot Frankrike, 5608/05, 16 januari 2009, Eremiášová och Pechová mot Tjeckien, 23944/04, 20 september 2013, samt Keller mot Ryssland, 26824/04, 17 februari 2014.

delar Rules⁸. På nationell nivå finns även häkteslagens allmänna bestämmelse om att verkställigheten ska utformas så att negativa följder av frihetsberövandet motverkas, se 1 kap. 5 § häkteslagen (2010:611).

Kriminalvården har alltså en plikt att skydda intagna från förutsebara faror och ska vidta åtgärder på såväl generell som individuell nivå i syfte att förhindra att intagna i häkten och andra verksamhetsställen begår självmord. Jag inser att det inte är möjligt att i varje enskilt fall hindra en person som har suicidtankar från att göra verklighet av dem. Men som framgår har myndigheten ett stort ansvar att agera, och det finns mycket som myndigheten bör kunna göra i syfte att undvika sådana tragiska händelser.

I december 2012 beslutade Kriminalvårdens dåvarande generaldirektör om en handbok för myndighetens självmordsförebyggande arbete. Handboken har därefter reviderats flera gånger och heter numera Kriminalvårdens handbok för suicidprevention (2012:12). I handboken beskrivs bl.a. hur anstalter och häkten ska arbeta för att identifiera risker kring enskilda intagna och vilka åtgärder som kan sättas in på individuell nivå för att minska risken för självmord. Det handlar exempelvis om ökad tillsyn, kontakt med sjukvården och att förhindra att den intagne har tillgång till klädesplagg med resårband och snören.

Helt centralt i Kriminalvårdens självmordspreventiva arbete är naturligtvis också att minimera riskerna i den fysiska miljön, dvs. att vidta åtgärder på generell nivå. I den nämnda handboken anges att det är särskilt angeläget att fokusera på att åtgärda riskerna i bostadsutrymmen i häkten och slutna anstalter (se avsnitt 6.3.1). Vidare sägs följande:

Erfarenheterna visar att suicid i anstalt och häkte nästan uteslutande fullbordas i bostadsrum och genom metoden självstrykning. Det är därför viktigt att, i den utsträckning det är möjligt, minimera fästpunkter så som vask med kran, lamparmatur, reglage för persienn, krokar, dörrhandtag, duschställningar och dylikt. Samt vara extra uppmärksam på sladdar och dylikt.

När det gäller ansvarsfördelningen för det preventiva arbetet inom myndigheten beskrivs det i handboken att risker på såväl lokal som nationell nivå identifieras och adresseras genom tillsynsverksamhet och incidentutredningsarbete. Verksamhetsställena ansvarar för att nationella rutiner avseende suicidprevention efterlevs och för att uppmärksamma och åtgärda risker ur ett lokalt perspektiv (se avsnitt 4).

Det är av största vikt att Kriminalvårdens suicidförebyggande arbete bedrivs på ett systematiskt och strukturerat sätt. Jag kan konstatera att självmordsprevention är ett tillsynsområde som har ingått i myndighetens årliga tillsynsplaner varje år sedan 2018. Att Kriminalvårdens tillsynssektion uppmärksammar brister i det förebyggande arbetet är givetvis mycket värdefullt. För att detta arbete ska ge effekt är det dock nödvändigt att uppmärksammade brister åtgärdas. Myndigheten har beskrivit hur den processen ser ut på nationell och regional nivå. Mitt intryck är att arbetssättet är genomtänkt och att det bör finnas goda

⁸ Se The United Nations Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoners (the Nelson Mandela Rules), 17 december 2015, A/RES/70/175, artikel 30, samt Ministerkommitténs rekommendation Rec [2006]2-rev till medlemsstaterna avseende de europeiska fängelsereglerna, den 1 juli 2020, artikel 47.2.

möjligheter att i enlighet med den rättsliga reglering som gäller för verksamheten komma till rätta med de problem som upptäckts.

Det är emellertid oroande att tillsynssektionen i sin årliga rapport 2022 har beskrivit att det finns avvikelser när det gäller suicidprevention. Enligt rapporten tycks anledningen till avvikelserna vara brister i kunskaperna om innehållet i Kriminalvårdens handbok om suicidprevention och om de förändringar som har gjorts i handboken över tid (se s. 12 i årsrapporten).

Jag bedömer sammanfattningsvis att det finns flera skäl för Kriminalvården att fortsätta arbeta strukturerat med dessa angelägna frågor.

Kritik mot häktet Huddinge

Av utredningen framgår det att Kriminalvårdens tillsynssektion genomförde en tillsyn av häktet Huddinge i november och december 2017. I den rapport som upprättades därefter, VO Huddinge (2017:19), daterad den 22 maj 2018, sägs under rubriken Självmordsprevention bl.a. följande:

Vid genomgång av bostadsrummens utformning observerades hur vissa bokhyllor inte var helt fästa i väggen, vilket skulle kunna utgöra en fästpunkt för en eventuell strypsnara. [...]

Det bedöms sammantaget finnas mindre avvikelser inom området då någon övergripande riskanalys av verksamheten inte har genomförts. Vidare uppmanas häktet att se över och riskbedöma ovan nämnda inredningsdetaljer ur självskadehänseende.

Enligt Kriminalvårdens remissyttrande åtgärdades hyllorna på häktets inskrivnings-/omvårdnadsavdelning efter påpekandena i tillsynsrapporten. Det står dock klart att det i februari 2022, över fyra år efter tillsynsbesöket, fortfarande fanns bostadsrum med en glipa mellan hylla och vägg. Myndighetens incidentutredning efter självmordet i februari 2022 blev klar i juni samma år. I utredningen framkommer det att arbetet med att åtgärda den riskabla hyllkonstruktionen då hade inletts men inte var färdigt. Några godtagbara förklaringar till detta har inte förts fram. Det är allvarligt att häktet Huddinge inte med större skyndsamhet såg till att få bort möjliga fästpunkter för strypsnaror i de berörda bostadsrummen. Jag är mycket kritisk till häktets bristande hantering. Det är vidare anmärkningsvärt att Kriminalvårdens interna uppföljning av de brister som tillsynssektionen uppmärksammade 2017 uppenbarligen fallerade i detta fall.

I oktober 2022 gjorde tillsynssektionen en ny inspektion av häktet Huddinge. Jag har tagit del av tillsynsrapporten (2022:11) och där anges att häktet har åtgärdat mellanrummen mellan hyllor och vägg (se avsnitt 4.1.4). Det är tillfredsställande att tillsynssektionen har följt upp frågan och att häktet nu uppenbarligen har gjort förändringar för att få bort riskabla fästpunkter i bostadsrummen. Detsamma gäller det faktum att det numera finns personal i häktet med utpekat funktionsansvar för suicidprevention.

Ärendet föredrogs av områdesansvariga ämnessakkunniga Moa Skerfving. I beredningen deltog även byråchefen Catrine Björkman.

Ett förslutet brev till en intagen från en myndighet – som kommer in i en försändelse från en privatperson eller privat organisation – bör anses vara myndighetspost

(Dnr 9884-2022)

Beslutet i korthet: I beslutet uttalar sig JO om hur en anstalt vid sin postgranskning bör hantera en försändelse från t.ex. en privatperson eller privat organisation som innehåller ett förslutet brev från en myndighet. Hon bedömer att brevet från myndigheten bör anses utgöra myndighetspost även om det kommer in i en försändelse från en avsändare som inte omfattas av reglerna för sådan post. Enligt henne är det synsättet mer förenligt med den grundlagsskyddade rätten till förtrolig kommunikation och reglerna för granskning av myndighetspost. Brevet från myndigheten får alltså granskas enbart i syfte att utreda vem avsändaren är när det finns anledning att anta att uppgiften om detta är oriktig.

I beslutet får en anstalt kritik för att ha granskat ett brev från en myndighet i syfte att undersöka om det innehöll något otillåtet föremål.

Anmälan

I en anmälan som kom in till JO den 14 december 2022 framförde AA i huvudsak följande klagomål mot Kriminalvården, anstalten Beateberg, och en tjänsteman där.

En anställd vid anstalten hade tidigare öppnat hans ytterst känsliga myndighetspost. Mindre än två månader senare inträffade samma sak med ännu känsligare post från Lilla Edets kommun. Det meddelandet låg i dubbla kuvert som båda hade öppnats. Därefter hade det yttre kuvertet slängts bort. Att öppna myndighetspost utan misstanke om att den är oriktig är ett lagbrott. Vidare är det anmärkningsvärt att han inte fick ytterkuvertet.

Till anmälan fogades ett kuvert som var ställt till AA och märkt med Lilla Edets kommuns logotyp. AA anförde att detta var det inre kuvertet i den nämnda försändelsen. Kuvertet är försett med en postgranskningsstämpel. Av den framgår att försändelsen kom in till anstalten och granskades den 6 december 2022 enligt 7 kap. 7 § fängelselagen (2010:610), FäL, genom granskningsmetoden öppnande utan genomläsning av innehållet. Enligt stämpeln har granskningen utförts av *en* tjänsteman. Kuvertet är igenklistrat, men den övre långsidan har sprättats upp och därefter förslutits med tejp längs med öppningen.

Utredning

Kriminalvården uppmanades att yttra sig över klagomålen och varför endast en person deltagit vid granskningen av försändelsen. Kuvertet som gavs in tillsammans med anmälan, JO:s handling # 2, bifogades.

I sitt remissvar anförde myndigheten, genom regionchefen vid Region Stockholm, följande:

Kriminalvården har inhämtat uppgifter från ledningen vid anstalten Beateberg.

Ett brev från Passus ankom till anmälaren den 6 december. Brevet granskades för att undersöka om försändelsen innehöll något otillåtet föremål. I försändelsen låg ett annat kuvert med Lilla Edets kommunlogga. Även detta kuvert öppnades och granskades av samma syfte.

Det är alltid två tjänstemän som tillsammans granskar försändelser. Att det endast är angivet ett namn på handling två kan bero på att kuvertet inne i försändelsen inte noterades initialt. Tjänstemännen som granskade försändelsen bedömde att det inte rörde sig om s.k. myndighetspost eftersom avsändaren var Passus. Anstalten har befordrat kuvertet från Passus.

Rättslig reglering

Var och en är gentemot det allmänna tillförsäkrad frihet att inhämta och ta emot upplysningar samt att i övrigt ta del av andras yttranden (2 kap. 1 § första stycket 2 regeringsformen, RF). Var och en är dessutom skyddad mot undersökningar av brev och annan förtrolig försändelse (2 kap. 6 § första stycket RF). Dessa fri- och rättigheter gäller även en person som är intagen i en anstalt eller häkte. De får dock begränsas genom lag (2 kap. 20 § RF).

Av 7 kap. 6 § fängeslagen (2010:610) (FäL) följer bl.a. att en försändelse mellan en intagen och en svensk myndighet ska vidarebefordras utan granskning. Sådana försändelser får dock granskas i syfte att utreda vem avsändaren är, när det finns anledning att anta att uppgifterna om vem som är avsändare är oriktiga.

Av 7 kap. 7 § följer att en försändelse till eller från en intagen i anstalt i andra fall än som avses i 6 § får granskas, om det är nödvändigt med hänsyn till ordningen eller säkerheten. Syftet med granskningen ska bl.a. vara att undersöka om försändelsen innehåller något otillåtet föremål.

Av 7 kap. 24 § Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd om fängelse, KVFS 2011:1 följer att den intagne ska underrättas när en försändelse har granskats. Underrättelsen ska innehålla information om vilken försändelse som har granskats, med stöd av vilket lagrum granskningen har skett, vilken typ av granskning som har utförts, datum för granskningen samt vem eller vilka som medverkat vid granskningen.

Kriminalvårdens bedömning

Passus är ingen svensk myndighet utan en organisation som arbetar med hjälp för personer som vill lämna ett kriminellt gäng och/eller en kriminell livsstil. Utifrån vetskapen om vilka som deltar i verksamheten bedömde anstalten att det förelåg skäl att undersöka om brevet innehöll något otillåtet föremål. Kuvertet med Lilla Edets logga var en del av innehållet i försändelsen från Passus. Detta kuvertet borde dock inte ha stämplat eftersom det var försändelsen från Passus, med innehåll, som granskades.

AA kommenterade remissvaret skriftligen och muntligen. Han anförde i huvudsak följande.

Kriminalvårdens uppgifter om att en avhopparverksamhet var avsändare är en efterhandskonstruktion eftersom Passus och Lilla Edets kommun aldrig har varit i kontakt med varandra. Hela försändelsen kom från kommunen. Det yttre kuvertet befordrades inte till honom, men hans socialsekreterare har berättat att hon skickade brevet i två identiska kuvert.

I ett beslut den 5 september 2023 anförde JO Katarina Pahlsson följande:

Bedömning

Rättsliga utgångspunkter

Kriminalvården har redogjort för viss relevant rättslig reglering. Jag vill tillägga följande.

Med försändelse avses varje försändelse, t.ex. brev, skriftliga meddelanden, andra skriftliga handlingar och paket, som är avsedda att genom Kriminalvårdens försorg befordras till eller från den intagne. Däremot avses inte ett elektroniskt meddelande, t.ex. e-post, såvida det inte har skrivits ut (se prop. 2009/10:135 s. 110 och 147).

Vid granskning genom öppnande av en försändelse ska, om möjligt, två tjänstemän medverka (7 kap. 20 § Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd [KVFS 2011:1] om fängelse, FARK Fängelse).

Som framgår av remissvaret får försändelser mellan en intagen och bl.a. en svensk myndighet – s.k. myndighetspost – granskas enbart för att utreda vem avsändaren är när det finns anledning att anta att uppgifterna om detta är oriktiga. En sådan granskning måste kunna motiveras utifrån omständigheterna i det enskilda fallet, och kontrollen får inte vara mer ingående än vad som krävs för att ta reda på om uppgiften om avsändare är korrekt. (Se 7 kap. 6 § och 1 kap. 6 § andra stycket FäL.) Bestämmelsen kan ses som en för intagna anpassad form av det grundlagsskydd som gäller för var och en i 2 kap. 6 § regeringsformen om skydd mot undersökning av brev eller andra förtroliga försändelser.

Enligt tidigare uttalanden från JO saknar Kriminalvården lagstöd för att kasta kuvert som försändelser till intagna har skickats i (se JO 2016/17 s. 280, dnr 5255-2015).

Hanteringen i detta fall

Den 6 december 2022 kom det in en försändelse till anstalten Beateberg som var adresserad till AA. Den innehöll ett brev från Lilla Edets kommun. AA menar att hela försändelsen kom från kommunen och att det yttre kuvertet var identiskt med det inre. Han har också anfört att anstaltspersonalen kastade bort ytterkuvertet och att det alltså inte befordrades till honom. Kriminalvården har å sin sida gjort gällande att det yttre kuvertet kom från en s.k. avhopparverksamhet och att även det befordrades till AA.

Jag kan utifrån utredningen inte dra någon säker slutsats om avsändaren till det yttre kuvertet men vill trots det ge min syn på hur anstalten borde ha hanterat situationen.

Av utredningen framgår att det inre kuvertet var märkt med kommunens logotyp. Om – som AA har hävdad – även ytterkuvertet var det, fick försändelsen granskas enligt reglerna för myndighetspost, dvs. endast om det fanns anledning att anta att uppgiften om avsändare var oriktig (7 kap. 6 § FäL). Om i stället – som Kriminalvården har gjort gällande – det yttre kuvertet kom från en avhopparverksamhet som inte bedrivs av en myndighet resonerar jag enligt följande.

Som det får förstås menar Kriminalvården att det inre brevet märkt med kommunens logotyp inte utgjorde myndighetspost eftersom det låg i en för-

sändelse som inte kom från en myndighet och därmed var en del av den försändelsen. Av samma anledning borde brevet enligt Kriminalvården inte ha försetts med en postgranskningsstämpel.

Jag delar inte Kriminalvårdens uppfattning. Om en försändelse till en intagen från t.ex. en anhörig, annan privatperson eller en privaträttslig organisation innehåller ett förslutet brev från en myndighet, bör det senare alltså anses utgöra myndighetspost enligt fängelselagstiftningen. Att ett sådant brev inkommer i ett kuvert där avsändaren alltså inte är en myndighet förändrar enligt min mening inte den saken. Det synsättet är mer förenligt med den grundlagsskyddade rätten till förtrolig kommunikation och reglerna för granskning av myndighetspost. Brevet från myndigheten bör således hanteras enligt regleringen för sådan post, dvs. 7 kap. 6 § FäL. Om omständigheterna i ett sådant fall ger anledning att anta att uppgiften om den avsändaren är oriktig, får försändelsen granskas i syfte att utreda vem det är. Försändelsen i övrigt får granskas enligt 7 kap. 7 § samma lag. Eftersom det enligt min mening är fråga om två olika försändelser behöver respektive kuvert förses med en granskningsstämpel.

Mot den bakgrunden var det fel av anstaltspersonalen att granska den inre försändelsen från kommunen i syfte att undersöka om den innehöll något otillåtet föremål. Som jag nyss har understrukit får myndighetspost granskas endast för att kontrollera om uppgiften om avsändare är korrekt. Anstalten får därför kritik. Det var däremot korrekt av personalen att förse det inre kuvertet med en postgranskningsstämpel. Det borde dock ha framgått av dokumentationen att ytterligare en tjänsteman medverkade vid undersökningen, om det var fallet.

Vidare drar jag samma slutsats som JO tidigare har gjort, nämligen att Kriminalvården inte har lagstöd för att kasta ett kuvert som är adresserat till/avsett för en intagen. Kriminalvården och AA har emellertid lämnat olika uppgifter om huruvida det yttre kuvertet befordrades till AA. Här står alltså ord mot ord. Jag bedömer att ytterligare utredning inte skulle leda till något annat resultat och får därför konstatera att det inte finns grund för kritik i denna del.

Det som har kommit fram i övrigt ger inte anledning till något uttalande eller någon annan åtgärd från min sida.

Ärendet föredrogs av områdesansvariga rättssakkunniga Nathalie Stenmark. I beredningen deltog även byråchefen Catrine Björkman.

Behandlingen av intagna under en pågående renovering av riksmottagningens avdelning i den s.k. Fenixbyggnaden

(Dnr O 6-2023)

Inspektionen i korthet: Sedan JO mottagit flera anmälningar från intagna i anstalten Kumla om hur en pågående renovering medförde långa inläsnings-tider och påverkade deras situation i övrigt genomförde JO en oanmäld inspektion för att undersöka förhållandena.

JO bedömer att förhållandena för de intagna på den aktuella avdelningen bitvis måste vara oerhört påfrestande. Under vissa förutsättningar skulle

behandlingen av de berörda frihetsberövade personerna enligt hennes mening ha framstått som närmast omänsklig. Anstalten har känt till renoveringsbehovet i flera år och JO ifrågasätter om det har gjorts tillräckliga ansträngningar för att undvika den uppkomna situationen. JO uttalar kritik mot anstalten och konstaterar att det är anmärkningsvärt att inte fler kompensatoriska åtgärder för de intagna har vidtagits.

Anstalten har avskilt de intagna med stöd av 6 kap. 5 § fängelselagen. Enligt JO är emellertid den bestämmelsen inte tillämplig i den ifrågavarande situationen.

Eftersom JO ifrågasätter både lagenligheten i vissa beslut och behandlingen av de intagna på den aktuella avdelningen finner hon skäl att skicka en kopia av inspektionsprotokollet till regeringen.

JO som nationellt besöksorgan

I egenskap av nationellt besöksorgan besöker JO regelbundet platser där människor kan hållas frihetsberövade. Denna den s.k. Opcat-verksamheten har sin grund i ett internationellt åtagande för Sverige och syftar till att förebygga tortyr och annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning av frihetsberövade personer. Den aktuella inspektionen gjordes inom ramen för detta uppdrag. Information om Opcat finns på JO:s webbplats och där finns även inspektionsprotokollet i sin helhet. Här redovisas ett referat, som är en förkortad och delvis bearbetad version av protokollet.

En sammanfattning av inspektionen och vad som kom fram

I början av februari 2023 kom det in flera anmälningar till JO från intagna på en avdelning i den s.k. Fenixbyggnaden i Kumlaanstalten. Av dessa och ett beslut om avskildhet framgick att det sedan några dagar hade pågått en renovering av duschutrymmen och att samtliga intagna på avdelningen hölls inlåsta i sina celler också under tiden hantverkare utförde arbete. Några anmälare upp gav att den tiden kunde uppgå till 20 timmar per dygn. Med hänsyn till allvaret i uppgifterna genomförde JO Katarina Pahlsson en knapp vecka senare en oanmäld inspektion för att genom ett besök på plats undersöka förhållandena för dessa intagna under den pågående renoveringen.

Den avdelning, S2A, som var aktuell för inspektionen ligger i säkerhetsenheten i S-huset, den s.k. Fenixbyggnaden. De intagna hör egentligen till Kriminalvårdens riksmottagning för manliga intagna, men på grund av platsbrist i de ordinarie lokalerna har den sedan 2019 tillgång till en av de fyra avdelningarna i Fenix. Till riksmottagningen vid anstalten Kumla ska initialt den föras som t.ex. är dömd till ett längre fängelsestraff eller har koppling till ett kriminellt nätverk eller organiserad brottslighet för fördjupad villkorsutredning.

Avdelning S2A har sex celler som samtliga dubbelbeläggs och vid inspektionen fanns elva intagna där. Kriminalvården har enligt anstaltsledningen en placeringsstrategi och de kontroller som är möjliga görs innan intagna placeras i samma cell, men bl.a. beläggningssituationen medför att placeringarna inte

alltid blir optimala. Enligt de intagna får de, när en medintagen lämnar avdelningen, inte veta när den nye ska komma eller vem det är och inte heller får den som står i tur för att dela cell någon särskild information i förväg. Någon beskrev det som att ”det står bara någon i dörren”. En intagen som nyligen placerats på avdelningen hade bara ett par dagar före inspektionen utsatts för våld av andra intagna.

De intagna på S2A har inte någon anvisad sysselsättning än att delta i den fördjupade villkorsutredningen. Den ska ta sex till åtta veckor men flera intagna hade väntat i flera månader, någon åtta månader, utan att utredningen ens hade påbörjats. Ett par intagna hade en återstående strafftid om max två år. Utöver utomhuspromenaden och träning i avdelningens gym innehåller dagen på S2A små möjligheter för aktivitet eller förströelse.

När renoveringen inleddes hade ljudnivån varit mycket störande enligt de intagna, särskilt när golvet bilades upp, och någon beskrev det som en skräckfilm. Det blev mycket damm, i cellerna och i det gemensamma utrymmet. Öronpropparna som de hade fått stängde inte ute bullret. Även förhållandena på en närliggande avdelning påverkades tydligt av renoveringsarbetet. Kriminalvårdspersonal bekräftade att ljudnivån hade varit hög vissa dagar, men det framfördes också att det inte hade varit så illa som befarat. En anställd beskrev det dock som att vistas i en resonanslåda och menade att det måste vara som tortyr för de intagna. Några i personalen tyckte att det var ovärdigt att låsa in två intagna i en cell under renoveringstiden och reflekterade över att de intagna inte hade någon chans att vara ensamma när de är inlåsta stora delar av dygnet.

Samtliga intagna tyckte att det var väldigt ansträngande att vara inlåst i cellerna en så stor del av dygnet som de var under renoveringen. De tog upp att de även i vanliga fall hade mycket liten tid för sig själva och flera uttryckte att det var särskilt påfrestande att dela cell med en närmast okänd person när de även var avskilda under dagen i cellen. Kombinationen att sitta inlåst tillsammans med en annan intagen och vara utsatt för buller ansågs ytterst jobbigt. Vidare var det svårt att hinna äta middag, träna, duscha, tvätta, umgås med de andra i gemenskap och få möjlighet till utomhusvistelse; allt detta ska hinnas med efter att hantverkarna gått hem för dagen och före inlåsningskl. 19.15.

Efter inspektionen gjorde *JO Katarina Pählsson* följande uttalanden:

Klagomålsärendena

Efter inspektionen skrev jag av de nio anmälningar som låg till grund för mitt beslut att göra denna inspektion av anstalten Kumla (se mitt beslut den 22 februari 2023, dnr 977-2023 m.fl.). Det som de intagna förde fram i sina klagomål behandlas i mina uttalanden i det följande.

Förhållandena för de intagna under renoveringen

Miljön i Fenixbyggnaden är förenad med förhöjd yttre säkerhet och kontroll samt anpassad för intagna som är säkerhetsplacerade. De intagna som placeras på S2A, trots att de endast är inskrivna på riksmottagningen, är därmed redan föremål för inskränkningar som inte nödvändigtvis är påkallade (jfr JO 2021/22 s. 287). Utöver detta kan konstateras att cellerna på denna avdelning är dubbel-

belagda men att de är utformade för en person. Det finns bara en tv och den extrasäng som har tagits in i cellen är placerad på skrivbordet på ett provisoriskt sätt och så har det sett ut i vart fall sedan JO:s senaste inspektion av anstalten Kumla 2019 (se JO:s protokoll i dnr O 36-2019).

Det står enligt min mening klart att renoveringen har inneburit ytterligare påtagliga påfrestningar för de intagna på den aktuella avdelningen. Arbetet har innefattat höga ljudnivåer, som de intagna haft svårt att värja sig mot, och förekomst av damm och smuts. Dessutom delar de intagna cell och kan redan som utgångspunkt knappt få en stund för sig själva. De intagna är okända för varandra före denna placering och det torde vara svårt för anstalten att förutse hur en dubbelbeläggning kommer att fungera i praktiken. Någon egentlig uppföljning tycks inte heller ske. Jag noterar att det nyligen hade skett en våldsincident på avdelningen. Med hänsyn till vad som framkommit om händelsen kan risk- och säkerhetsbedömningen beträffande just den dubbelbeläggningen och anstaltens agerande sättas i fråga. Under alla förhållanden framstår det som självklart att det måste vara än mer påfrestande att dela cell när den yttre miljön dessutom är starkt påverkad av t.ex. bilningsarbeten.

Till detta kommer tiden i avskildhet. En dag med hantverksarbete på plats kan de intagna vara inlåsta från föregående kväll kl. 19.15 till kl. 16.00, med en kortare upplåsning för frukost mellan kl. 7.30 och 8.00. Detta innebär tid i cell under ca 20 timmar. Visserligen hade det vid tidpunkten för inspektionen inte inträffat mer än någon gång, men jag kan konstatera att det har berott på omständigheter utanför anstaltens kontroll.

Det ligger i sakens natur att en lång avskildhet inskränker tiden i gemenskap och utrymme för aktiviteter såsom träning, förströelse och utomhusvistelse. De dagar upplåsning sker senare under eftermiddagen kommer vidare förutsättningarna för att få något dagsljus under utomhusvistelsen försämrats (se vidare mitt beslut den 22 januari 2021, dnr 259-2020).

Sammanfattningsvis är det min bedömning att förhållandena för de intagna på avdelning S2A under renoveringsarbetet bitvis måste vara oerhört påfrestande. Jag konstaterar att avskildheten, dvs. inlåsningsen två och två i samma cell, enligt anstaltens planering kan uppgå till 20 timmar per dygn. Om det hade varit fallet under flera dagar i rad och ett intensivt bilningsarbete under de beskrivna omständigheterna samtidigt pågått, skulle behandlingen av de berörda frihetsberövade personerna enligt min mening ha framstått som närmast omänsklig.

Behovet av att renovera duscherna i Fenixbyggnaden har varit känt för anstalten Kumla och Kriminalvården i flera år. Anstaltsledningen kunde inte riktigt svara på hur det kom sig att arbetet dröjt så länge. Utöver en allmän hänvisning till beläggningssituationen gavs inte heller några egentliga förklaringar till varför andra åtgärder såsom att stänga en avdelning i taget och omplacera intagna inte hade varit möjliga. Det framstod som oklart om och i så fall i vilken utsträckning huvudkontoret har involverats i frågan. Jag är väl medveten om det hårda beläggningstrycket inom kriminalvården men har inte övertygats om att det har gjorts tillräckliga ansträngningar för att undvika den nu uppkomna situationen. Därmed är jag starkt kritisk till hur anstalten Kumla planerat och genomfört renoveringsarbetet.

Jag noterade med tillfredsställelse att det fanns anställda som visade både en insikt i de intagnas förhållanden och ett påtagligt intresse för en meningsfull kriminalvård. Det är naturligtvis också positivt att anstalten har förlagt hantverkarnas arbetstid så att de intagna har möjlighet att lämna cellen på morgonen för att äta frukost, låt vara att det endast är en halvtimme och det var oklart hur det i praktiken fungerade. Utöver detta har anstalten inte vidtagit några synliga kompensatoriska åtgärder för att underlätta för de intagna under renoveringen. Ledningen hade t.ex. inte ens reflekterat över att tidpunkten för inlåsning under kvällen kunde senareläggas något. Enligt min mening borde det vidare ha övervägts att tillhandahålla fler spel och ge mer utrymme för annan mellanmännisklig kontakt, såsom samtal med sjukevårdare. Eftersom de intagna på S2A i vanliga fall vistas i gemensamhet har jag från mina utgångspunkter svårt att se att sådant som besök i sporthallen är uteslutet. Anstaltens tillkortakommande när det gäller kompensatoriska åtgärder är synnerligen anmärkningsvärt. Det är vidare förvånande att anstalten inte har följt upp hur renoveringen påverkat de intagnas mående och att man inte hade övervägt att mäta bullernivån. Jag utgår från att det nu görs.

Avskildhetsbesluten

JO brukar som regel avstå från att uttala sig i bedömningsfrågor. Det beror på att JO varken kan ändra eller upphäva ett beslut och granskningen ska inte heller ersätta en ordinarie överprövning, t.ex. i domstol. Den situation som har förelegat i detta fall är dock unik och med hänsyn framför allt till den korta giltighetstiden för respektive avskildhetsbeslut, som dessutom ersätts av nya, talar mycket för att någon om- eller överprövning inte kommer att äga rum. Därför frångår jag den nämnda grundprincipen och uttalar mig om anstaltens åtgärd att avskilja de intagna med stöd av 6 kap. 5 § FäL [*fängelselagen (2010:610)*, JO:s anm.].

Den ifrågasatt bestämmelsen ger Kriminalvården befogenhet att tillfälligt hålla intagna avskilda från varandra, om det är nödvändigt för att ordningen eller säkerheten ska kunna upprätthållas. Som framgår redan av lagtexten är det fråga om en *tillfällig* tvångsåtgärd. I förarbetena framhålls att den aldrig får pågå längre än vad som är nödvändigt för att Kriminalvården ska kunna hantera en situation, normalt inte mer än några timmar eller något dygn. Situationer där bestämmelsen är tillämplig kan exempelvis vara att ett larm utlöses, elektriciteten är ur funktion, otillåtna föremål hamnar i omlopp eller intagna deltar i kollektiv arbetsvägran. (Se prop. 2009/10:135 s. 138.)

Det finns i och för sig inte någon anledning att ifrågasätta bedömningen att det föreligger en säkerhetsrisk när externa hantverkare under ett pågående renoveringsarbete vistas med sina verktyg inne på avdelningen. Ombyggnadsbehovet har emellertid varit känt under många år och arbetet planerat sedan flera månader. Det är följaktligen inte frågan om en plötsligt uppkommen händelse utan något som har varit fullt förutsägbart och därmed kontrollerbart för Kriminalvården. Vidare förutsätter den aktuella paragrafen att tvångsåtgärden är tillfällig, medan avskildhetsplaceringarna här har varit avsedda att återkommande gälla måndag t.o.m. fredag under flera veckor. Av inhämtade uppgifter

vid inspektionen drar jag slutsatsen att anstalten Kumla var väl medveten om att den åberopade bestämmelsen inte är avsedd för en sådan situation som föreligger på den aktuella avdelningen.

För egen del anser jag alltså att 6 kap. 5 § FäL inte är tillämplig. Det finns inte heller någon annan bestämmelse i detta kapitel som behandlar avskildhet under de aktuella förhållandena. Anstalten Kumla har således enligt min mening inte haft lagligt stöd för att avskilja de intagna på avdelning S2A på det sätt som skett.

[--]

Avslutning

Jag har funnit anledning att ifrågasätta både lagenligheten i vissa beslut som fattats i anstalten Kumla och behandlingen av de intagna på den aktuella avdelningen. Mina iakttagelser och slutsatser ger mig skäl att skicka en kopia av detta inspektionsprotokoll till regeringen.

Miljö- och hälsoskydd

Ordföranden i en kommunal miljönämnd gjorde en ljudinspelning vid ett möte i ett tillsynsärende utan att i förväg informera övriga deltagare om det

(Dnr 7717-2020)

Beslutet i korthet: I ett tillsynsärende enligt miljöbalken hölls på begäran av den som anmälts och en anhörig till honom ett möte med nämndens ordförande och handläggaren i ärendet. Vid mötet blev den anhörige uppretad och höjde tonläget. Uppgifterna går isär om det förekom hot samt kränkande och nedsättande uttalanden mot handläggaren. Någon gång under mötet startade ordföranden en ljudinspelning på sin telefon utan att berätta det.

JO konstaterar att en myndighet, utom när det av särskilda skäl är nödvändigt, inte får spela in ett möte utan att i förväg informera övriga deltagare om det. I detta fall har det enligt JO inte framkommit att situationen var sådan att det var nödvändigt att avstå från att upplysa om att en inspelning skulle startas. Ordföranden får därför kritik.

Anmälan

I en anmälan till JO klagade L.L. och C.L. på ordföranden och en tjänsteman vid Myndighetsnämnd Bygg och Miljö i Vårgårda kommun med anledning av handläggningen av ett tillsynsärende enligt miljöbalken, bl.a. att de i hemlighet hade spelat in ett gemensamt möte. Anmälarna uppgav sammanfattningsvis följande.

C.L. förelades i augusti 2019 att redogöra för åtgärder som påstods ha vidtagits på hans fastighet och hur de förhöll sig till vissa bestämmelser om strand-skydd. Han och hans far L.L. hade flera invändningar och frågor. L.L. hade haft flera telefonkontakter med handläggaren i ärendet. Därefter hade de ett möte med nämndens ordförande och handläggaren. Under mötet blev tonläget alltmer tillspetsat eftersom handläggaren inte ville ta till sig den information som de lämnade. När de försökte lämna över handlingar till henne markerade hon tydligt att hon inte ville ta emot dem. L.L. gjorde en uppgiven gest och råkade oavsiktligt träffa henne på armen. Då reste sig handläggaren och sa att hon skulle polisanmäla incidenten som ett hot. Därefter vände hon sig till ordföranden och frågade om han ”fick med allt”. Det visade sig att ordföranden hade spelat in mötet på sin telefon och att denne och handläggaren från början kommit överens om att göra så. Handläggaren lämnade sedan mötet. Ett halvår senare fattade nämnden beslut i ärendet. I samband med att L.L. ringde ordföranden för att lämna synpunkter begärde han att få en kopia av inspelningen. Ordföranden uppgav att den hade raderats.

Utredning

Nämnden uppmanades att lämna upplysningar om och yttra sig över det som hade förts fram om att mötet spelats in i hemlighet.

Nämnden beslutade att godkänna förvaltningens förslag till remissvar. I svaret redovisades hur ärendet handlagts och bedömningen att handläggningen följt nämndens rutiner. När det gällde mötet innehöll yttrandet följande:

Kontakter med markägare under augusti 2019

L.L., far till markägare C.L., kontaktade nämndens ordförande och stadsarkitekt vid flera tillfällen. Vid samtalen var han mycket upprörd och vägrade att lämna in sina synpunkter skriftligt utan begärde ett personligt möte med nämndens ordförande och stadsarkitekten.

Ett gemensamt möte ägde rum i kommunhuset därefter. Vid mötet närvarade C.L. och L.L. samt nämndens ordförande och stadsarkitekt. Redan i början av samtalet uppträdde L.L. hotfullt och högljutt så att det inte gick att föra en dialog kring sakfrågan i ärendet. När stadsarkitekten försökte förklara processen som gällde vid prövning av strandskyddsärenden avbröt han henne och provocerade. Han höjde rösten kraftigt, viftade med papper och händerna mot stadsarkitektens ansikte och uppträdde hotfullt. Genom sina uttalanden om vilka undantagsregler gäller för areella näringar försökte L.L. ifrågasätta stadsarkitektens kompetens och uttalade sig nedsättande.

Nämndens ordförande följde samtalet. När situationen eskalerade och L.L:s agerande blev riktigt hotfullt satte han ljudinspelning på sin telefon. Ljudinspelningen pågick ca 3-4 minuter.

Stadsarkitekten lämnade rummet och mötet avbröts därefter.

Incidenten anmäldes till polisen efter några veckor. Vid polisanmälan lämnades telefoninspelningen som bevis. Därefter raderades inspelningen.

Vidare redovisades följande bedömning:

Frågor om inspelning av samtal vid ärendets handläggning har hittills aldrig förekommit inom verksamhet som Myndighetsnämndens Bygg och Miljö i Vårgårda ansvarar för. Inspektionen av samtalet har helt enkelt aldrig använts som metod i samband med handläggning av ärende, varken av nämndens ledamöter eller personal.

Vad gäller den aktuella fallet bedömer förvaltningen att inspelningen av delar av samtalet har motiverats av omständigheterna i det enskilda fallet. När anmälarens uttalanden gick över gränsen för vad som kunde tolereras satte nämndens ordförande ljudinspelningen i telefonen på. Ljudinspektionen gjordes alltså utan att de, som nämndens personal samtalade med, underrättades om inspelningen. Förvaltningen hävdar att inspelningen inte sattes på från början utan först när samtalet utvecklats på ett sätt som uppfattades som obehagligt och hotfullt.

Samtalet med anmälaren har upplevts som mycket obehagligt. Han höjde kraftigt sin röst, viftade med papper och händerna mot stadsarkitektens ansikte vilket gav ett hotfullt intryck. Genom sina uttalanden om handläggarens kompetens kränkte han stadsarkitekten även verbalt. L.L. använde förnedrande uttryck som uppfattats som förtäckta hot om ärendet inte avgjordes på det sätt som han önskade. Detta bedömdes vara ett försök att påverka nämndens huvudsakliga uppgift om att hantera ärende sakligt och korrekt.

Inspektionen planerades inte i förväg utan startades när det förelåg hög risk för personers säkerhet och inspektionen pågick under en kort stund. Inspektionsmaterialet skulle användas enbart som bevis vid polisanmälan. I det läget kunde inspektionen inte anses ohederligt eller moraliskt för-

kastlig. Vidare bedömer förvaltningen att det inte finns skäl att anta att materialet kan komma att användas på ett provokativt sätt. Materialet lämnades in med polisanmälan. Efter polisanmälan har materialet gallrats i enlighet med dokumenthanteringsplan då den inte längre var aktuell hos nämnden. Därmed är förvaltningens uppfattning att anmälarens personliga integritet inte kränktes.

Justitieombudsmannen har bland annat (JO 1997/98 s. 115, Dnr 2588-1996) prövat inspelning i hemlighet av telefonsamtal till en myndighet. Efter att ha konstaterat att varken brottsbalken, rättegångsbalken eller svensk lag i övrigt reglerar förfarande av aktuellt slag hänvisar Justitieombudsmannen till ett tidigare uttalande:

JO har tidigare uttalat att, utom i fall då särskilda skäl gör det nödvändigt, en offentlig funktionär, som en person ovetande spelar in ett samtal med denne på band, förfar ohederligt och moraliskt förkastligt samt kränker dennes personliga integritet. I beslutet sägs vidare att ett sådant förfarande inte anstår en handläggare hos en myndighet och att JO därför ansåg sig böra uttala att en handläggare måste meddela den han samtalade med att samtalet kommer att spelas in (JO 1975/76 s. 335).

Nämnden har ingen annan uppfattning än att som huvudregel ska en enskild informeras om myndigheten spelar in ett samtal med den enskilde. Av den enskildes uppgifter i anmälan framgår att denne under samtalets gång blev medveten om att samtalet spelades in. Nämnden hade ingen avsikt från början att spela in samtalet. Orsaken till att inspelningen startades var att situationen var hotfull. Det får betraktas som en brist att den enskilde inte informerades direkt när inspelningen startade. Även om det ingår i myndighets uppgifter att möta enskilda som är irriterade och missnöjda innebär detta inte att det är fritt fram för enskilda att bete sig hotfullt och kränkande gentemot en myndighet och dess företrädare. Att en inspelning gjordes utan att den enskilde direkt informerades är en brist, men mot bakgrund av omständigheterna vid mötet är det enligt nämndens mening om inte ursäktligt så i vart fall till viss del förståeligt att så skedde.

En reflektion i efterhand är att en direkt information när inspelning startas av ett samtal på grund av hotfulla beteenden eller uttalanden möjligen kan verka återhållande i den enskilda situationen. Sådan information borde i vart fall lämnats när inspelningen startades vid det nu aktuella mötet.

Att mötet verkligen uppfattades som hotfullt styrks av hur utsatta tjänstepersoner reagerat.

Efter det som inträffade har stadsarkitekten mått dåligt med stressreaktioner som sömnlösa nätter, koncentrationssvårigheter med mera.

Anmälarna kommenterade remissvaret.

I ett beslut den 19 december 2022 anförde *JO Katarina Pahlsson* följande:

Bedömning

Jag har avgränsat min granskning till den ljudinspelning som nämndens ordförande gjorde vid mötet med anmälarna. Jag kommer därför inte att uttala mig om nämndens handläggning av tillsynsärendet.

Det är visserligen inte straffbelagt i svensk lag att utan övriga deltagares vetskap spela in ett samtal som man själv deltar i (jfr 4 kap. 9 a § brottsbalken). Det innebär dock inte att det utan vidare är godtagbart att en företrädare för en myndighet gör en inspelning utan att de andra i förväg känner till det. JO har i flera beslut som gällt inspelning av telefonsamtal uttalat att en myndighet, utom när det av särskilda skäl är nödvändigt, inte får spela in ett samtal utan att

informera den eller de övriga som deltar i samtalet om att en inspelning sker (se t.ex. JO 1975/76 s. 333, 1997/98 s. 115 och 1999/2000 s. 168). Även när en person i tidigare samtal till en myndighet använt uttryck som varit obehagliga eller kunnat liknas vid förtäckta hot har JO ansett att myndigheten om personen vid ett senare samtal uttrycker sig på motsvarande sätt bör informera honom eller henne om att samtalet spelas in (se JO 1997/98 s. 115). Ett motsvarande synsätt gör sig enligt min mening gällande även när en myndighet bedömer att det finns förutsättningar att spela in ett möte.

Av utredningen framgår att nämndens ordförande vid mötet startade en ljudinspelning på sin telefon. Uppgifterna går isär om inspelningen var planerad och när under mötet som den sattes på. Det står dock klart att anmälarna inte kände till att en inspelning startades. Jag konstaterar vidare att stämningen under mötet var ansträngd. L.L. har själv uppgett att han under mötet blev uppretad, höjde tonläget och oavsiktligt kan ha råkat röra vid stadsarkitektens arm. Anmälarna och nämnden har dock olika uppfattningar om L.L. genom sitt agerande och sina uttalanden har uppträtt hotfullt, kränkande och nedsättande.

Jag ifrågasätter inte att företrädarna för nämnden upplevde situationen som pressande. Jag ifrågasätter inte heller att en myndighet som uppfattar att det förekommer hot eller andra brottsliga angrepp mot dess företrädare kan ha ett intresse av att dokumentera detta. Det kan vidare inte uteslutas att det i särskilda undantagsfall kan vara försvarligt att avstå från att lämna information som annars bör lämnas. I detta fall har det dock inte framkommit att situationen var sådan att det var nödvändigt att avstå från att upplysa anmälarna om att en inspelning skulle startas. Som nämnden varit inne på i sitt remissvar kunde sådan information möjligen dessutom ha haft en återhållande effekt. Jag vill också framhålla att det kan vara korrekt att avsluta ett samtal när en person anses vara oförsämd eller arg eller för en diskussion som inte leder vidare (jfr JO:s beslut den 14 maj 2008, dnr 3912-2007). Enligt min mening framstår det som att ordföranden, när han upplevde det som att L.L. var på väg att gå över gränsen för vad som kunde tolereras, i första hand borde ha övervägt att ta upp detta med L.L. och vid behov avsluta mötet. Sammantaget ska ordföranden kritiseras för att inspelningen startades utan att anmälarna informerades om det.

Det som i övrigt har framkommit i ärendet motiverar inga ytterligare åtgärder eller uttalanden från min sida.

Ärendet föredrogs av rättssakkunniga Sophie Welander. I beredningen deltog även byråchefen Charlotte Håkansson.

Offentlighet och sekretess samt yttrande- och tryckfrihet

En kommunstyrelse kränkte en enskilds yttrandefrihet i ett ärende enligt LSS

(Dnr 5259-2021)

Beslutet i korthet: I en genomförandeplan enligt LSS angav en kommun att vissa uppgifter inte fick läggas ut på sociala medier. Det framgick vidare att om det skedde skulle insatsen avslutas. Enligt JO kan skrivningen inte förstås på annat sätt än att avsikten med den var att förhindra att den enskilde som beviljats insatsen använde sin yttrandefrihet till att lägga ut information på internet.

En enskild som ansöker om och blir beviljad en insats från en myndighet får enligt JO anses befinna sig i ett beroendeförhållande till myndigheten. Att avsluta en insats som den enskilde behöver och som beviljats därför att behovet inte kan tillgodoses på något annat sätt, får påtagliga negativa konsekvenser för den personen. Om det sker på grund av att den enskilde använt sig av sin grundlagsskyddade yttrandefrihet, måste åtgärden bedömas som en otillåten repressalie från myndighetens sida. Men redan en skrivning i t.ex. en genomförandeplan om att en insats under vissa förhållanden kan komma att avslutas, kan få till följd att den enskilde avhåller sig från att använda sin yttrandefrihet för att inte riskera att drabbas på ett negativt sätt.

Enligt JO:s mening innebar skrivningen i genomförandeplanen en kränkning av den enskildes yttrandefrihet. Det är särskilt allvarligt att försöket till begränsning skett inom LSS eftersom inflytande och självbestämmanderätt för den enskilde är bärande grundprinciper enligt den lagstiftningen. Kommunstyrelsen kritiserades för den aktuella skrivningen och ytterligare brister som JO uppmärksammat i utformningen av genomförandeplanen.

Anmälan

I en anmälan till JO klagade AA på Kommunstyrelsen i Arvika kommun och förde fram bl.a. följande. Han har en beslutad insats om kontaktperson enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade, LSS, och kommunen har tagit fram en genomförandeplan för insatsen. I planen anges att bilder eller text med personliga uppgifter inte får förekomma i sociala medier. Formuleringen innebär en begränsning av hans grundlagsskyddade fri- och rättigheter. Han förstår att det inte är lämpligt att utan personens tillåtelse lägga ut exempelvis en bild på sociala medier, men det är att gå för långt att hota med att insatsen kommer att avslutas om han gör så.

Tillsammans med anmälan lämnade AA in den aktuella genomförandeplanen. I planen fanns ett avsnitt benämnt "Sekretess". Under avsnittet angavs bl.a. följande:

Bilder eller text med personliga uppgifter får ej förekomma i sociala medier. Om detta sker kommer beslutet/uppdraget att avslutas.

Utredning

JO begärde att Kommunstyrelsen i Arvika kommun skulle yttra sig över vad som förts fram i anmälan när det gäller påståendet om att skrivningen i genomförandeplanen inskränker AA:s yttrandefrihet. Kommunstyrelsen skulle särskilt svara på hur skrivningen förhåller sig till bestämmelsen om yttrandefrihet i 2 kap. 1 § regeringsformen, RF, samt till bestämmelsen i 37 § förvaltningslagen (2017:900), FL.

I sitt remissvar anförde kommunstyrelsen bl.a. följande.

Kommunen ber att få avge följande yttrande gällande JO:s frågeställningar:

1. AA har självklart rätt att nyttja sociala medier och där uttrycka sina åsikter. Kommunen har inte haft som syfte att inskränka på yttrandefriheten. Vi har försökt formulera och komma överens om hur effekten av, när han använder sociala medier på ett sätt som kontaktpersonen och deras anhöriga kan uppleva som obehaglig, ger konsekvenser i form av att denne då har velat avsluta sitt uppdrag, upprepade byten av uppdragstagare.
2. Kommunen medger att formuleringen i genomförandeplanen är otydlig. Vår avsikt har aldrig varit att avsluta en gynnande insats utan verksamheten har försökt förebygga och hindra upprepade byten av kontaktperson. Det är mycket olyckligt om det uppfattas som att beslutet eller insatsen upphör.

Formuleringen har avsett en specifik kontaktperson och att denne kan välja att avsluta sitt uppdrag.

Ett möte med AA. och god man har initierats i syfte att omformulera genomförandeplanen.

AA fick möjlighet att kommentera remissvaret.

I ett beslut den 3 februari 2023 anförde *JO Thomas Norling* följande:

Rättslig reglering

Verksamhet enligt LSS ska vara grundad på respekt för den enskildes självbestämmanderätt och integritet och den enskilde ska i största möjliga utsträckning ges inflytande och medbestämmande över insatser som ges. Insatserna ska utformas så att de är lätt tillgängliga för de personer som behöver dem och stärker deras förmåga att leva ett självständigt liv (6 och 7 §§ LSS).

Var och en är 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 (2 kap. 1 § 1 RF). Yttrandefriheten får endast begränsas genom lag för vissa preciserade ändamål (2 kap. 20–23 och 25 §§ RF). Även i artikel 10 Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen) anges att var och en har rätt till yttrandefrihet.

Den som använder sin yttrandefrihet i någon av de former som är särskilt reglerade i tryckfrihetsförordningen (TF) och yttrandefrihetsgrundlagen (YGL) får inte utsättas för andra sanktioner från det allmännas sida än sådana som är uttryckligt angivna i dessa grundlagar, det s.k. repressalieförbudet (3 kap. 6 § TF och 2 kap. 6 § YGL).

Repressalieförbudet innebär att en myndighet inte får ingripa mot någon för att han eller hon har använt sig av sin yttrandefrihet i ett grundlagsskyddat medium. Myndigheten får inte heller försöka motarbeta att den enskilde använder sig av sina rättigheter. Förbudet innefattar i princip varje form av repressiv åtgärd mot den enskilde, från tillrättavisningar till de särskilt ingripande åtgärder som är straffbelagda (se bl.a. JO 2015/16 s. 648, dnr 4420-2013 och Axberger, Yttrandefrihetsgrundlagarna, fjärde upplagan, s. 150).

Även när den enskilde har använt sig av sin yttrandefrihet i andra former än de som regleras i tryckfrihetsförordningen eller yttrandefrihetsgrundlagen anses ett skydd mot repressalieåtgärder följa av 2 kap. 1 § 1 RF (se bl.a. JO 2019/20 s. 294, dnr 410-2017).

Yttrandefrihet gäller för ”var och en”. För att repressalieförbudet ska aktualiseras krävs dock någon form av lydnads- eller beroendeförhållande mellan den enskilde och myndigheten. Ofta rör det sig om en person med överordnad tjänsteställning som tillrättavisar en underordnad, alltså någon med en reell möjlighet att utsätta den andre för någon form av negativa verkningar. En myndighet kan dock även vidta åtgärder som träffas av repressalieförbudet mot andra än de anställda vid myndigheten (se bl.a. JO 2022/23 s. 220, dnr 3567-2020).

Bedömning

En kommun får inte försöka inskränka en enskilds yttrandefrihet inom ramen för en stödinsats enligt LSS. Den aktuella formuleringen förekommer i en genomförandeplan som avser en beslutad insats om kontaktperson enligt den lagen. En sådan plan beskriver hur en beslutad insats ska genomföras. I den plan som upprättades i AA:s ärende angavs bl.a. att bilder eller text med personliga uppgifter inte fick förekomma i sociala medier. Jag kan inte förstå skrivningen på något annat sätt än att den riktades mot AA och att avsikten var att förhindra att han använde sin yttrandefrihet till att lägga ut viss information på internet.

En enskild som ansöker om en insats från en myndighet får anses befinna sig i ett beroendeförhållande till myndigheten. Även under genomförandet av en insats måste ett sådant förhållande anses föreligga. Av AA:s genomförandeplan framgick att beslutet eller uppdraget skulle avslutas om vissa angivna uppgifter läggs ut på sociala medier. Att avsluta en insats som den enskilde behöver och som beviljats därför att behovet inte kan tillgodoses på något annat sätt, får påtagliga negativa konsekvenser för den personen. Om det sker på grund av att den enskilde använt sig av sin grundlagsskyddade yttrandefrihet, måste åtgärden bedömas som en otillåten repressalie från myndighetens sida. Men redan en skrivning i t.ex. en genomförandeplan om att en insats under vissa förhållanden kan komma att avslutas, kan få till följd att den enskilde avhåller sig

från att använda sin yttrandefrihet för att inte riskera att drabbas på ett negativt sätt.

Enligt min mening innebar kommunstyrelsens utformning av den aktuella genomförandeplanen en kränkning av AA:s yttrandefrihet. Jag ser särskilt allvarligt på att en myndighet har försökt begränsa en enskilds yttrandefrihet inom ramen för LSS eftersom inflytande och självbestämmanderätt för den enskilde är bärande grundprinciper enligt den lagstiftningen.

Ett beslut om en insats enligt LSS är ett gynnande beslut för den enskilde. Sådana beslut anses ha negativ rättskraft, vilket innebär att de inte utan vidare kan ändras till nackdel för den enskilde. Undantag från den principen får dock göras om det framgår av beslutet eller de föreskrifter som det har grundats på att beslutet under vissa förutsättningar får återkallas (återkallelseförbehåll), om tvingande säkerhetsskäl medför att en återkallelse krävs eller om beslutet blivit felaktigt på grund av att den enskilde har lämnat oriktiga eller vilseledande uppgifter (37 § FL).

Jag uppfattar formuleringen om att beslutet eller uppdraget kommer att avslutas om personliga uppgifter läggs ut på sociala medier som ett återkallelseförbehåll. Det aktuella förbehållet har tagits in i en genomförandeplan men framgår inte av beslutet om kontaktperson. Redan av det skälet saknar förbehållet stöd i 37 § FL. Förbehållet kan inte heller anses vara förenligt med krav på saklighet och proportionalitet (se prop. 2016/17:180 s. 329). Kommunstyrelsen skulle alltså inte haft rättsligt stöd för att ompröva beslutet eller avsluta uppdraget i det fall AA inte åtydde uppmaningen om att inte lägga ut vissa uppgifter på sociala medier. Formuleringen var därför missvisande och vilseledande.

Handlingar som upprättas och gäller enskilda ska begränsas till att innehålla uppgifter som bedöms vara tillräckliga, väsentliga och ändamålsenliga i förhållande till vad saken gäller. En genomförandeplan bör upprättas med hänsyn tagen till den enskildes självbestämmanderätt och integritet (4 kap. 1 § och allmänna råd till 6 kap. 2 § Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd [SOSFS 2014:5] om dokumentation i verksamhet som bedrivs med stöd av SoL, LVU, LVM och LSS.).

En kommun måste alltså noga överväga vilka uppgifter som ska tas in i en genomförandeplan. Uppgifter som inte är relevanta för genomförandet av den beviljade insatsen bör undvikas. Det gäller i synnerhet villkor som kan anses vara betungande för den enskilde eller som är avsedda att påverka eller inskränka dennes handlande. Jag anser mot denna bakgrund att det var olämpligt att över huvud taget ta in avsnittet benämnt "Sekretess" i genomförandeplanen.

Sammantaget har jag uppmärksammat flera brister i utformningen av AA:s genomförandeplan och Kommunstyrelsen i Arvika kommun förtjänar kritik för detta. Kommunstyrelsens inställning till det inträffade visar på en bristande kunskap om grundläggande fri- och rättigheter som är oroväckande. Jag utgår från att kommunstyrelsen skyndsamt vidtar åtgärder för att se till att det finns tillräckliga kunskaper om detta inom verksamheten.

Det som AA anfört i övrigt ger inte anledning till någon åtgärd eller något uttalande från min sida.

Ärendet föredrogs av rättsakkunniga Sara Uhrbom. I beredningen deltog även t.f. byråchefen Karl Lorentzon.

Allvarlig kritik mot en tf. regiondirektör som lämnat vilseledande uppgifter om en allmän handlings existens

(Dnr 3751-2022)

Beslutet i korthet: En tf. regiondirektör har i intervjusituationer med massmedia lämnat vilseledande uppgifter om existensen av ett avtal hos regionen. Vidare har avtalet diarieförts först ett par månader efter att det hade upprättats. ChefsJO anser att följderna av den undermåliga hanteringen har varit att allmänna handlingar inte har lämnats ut vid begäran och att allmänhetens insyn i och granskning av avtalet avsevärt har försvårats, vilket ChefsJO ställer sig mycket kritisk till.

ChefsJO anser vidare att regiondirektörens uttalanden måste anses ha haft ett sådant klart samband med hans tjänsteuppdrag att dessa inte omfattas av den s.k. meddelarfriheten. Uttalandena har inte heller varit förenliga med kravet på saktlighet enligt regeringsformen och ägerandet har, vid sidan av den underlåtna diarieföringen, försvårat och fördröjt utlämnandet av en allmän handling. ChefsJO uttalar allvarlig kritik mot regiondirektören för detta.

Anmälan

I en anmälan som kom in till JO den 5 maj 2022 framförde chefredaktören för Länsstidningen Östersund, AA, klagomål mot Region Jämtland Härjedalen och dess tf. regiondirektör BB. AA anförde i huvudsak följande:

Den 16 februari 2022 meddelade regionen att den dåvarande sjukvårdsdirektören lämnade sitt uppdrag på egen begäran. Den 19 april fick Länsstidningen information om att sjukvårdsdirektören fortfarande var anställd vid regionen och uppbar lön. Vid en telefonintervju samma dag uppgav BB att det fanns en muntlig överenskommelse om sjukvårdsdirektörens avslut. BB bekräftade även detta skriftligen via mejl till en av tidningens reportrar, som under eftermiddagen begärde att få ta del av avtalet i fråga.

Den 20 april mejlade en reporter till regionen och begärde att omgående få ta del av dokumentation och avtal i fråga om sjukvårdsdirektörens anställning och avslutandet av denna. Den 25 april påminde reportern om sin begäran. Senare samma dag ringde BB upp Länsstidningen och förklarade att han ville göra ”en pudel”, varefter en intervju bokades till nästkommande dag. Vid den intervjun uppgav BB att sjukvårdsdirektören inte hade sagt upp sig utan blev avsatt och att överenskommelsen om lön under ett års tid i själva verket var ett avgångsvederlag. BB uppgav även att det inte fanns något skriftligt avtal om saken utan endast en muntlig överenskommelse.

Den 29 april begärde Länsstidningens reporter att bl.a. få ta del av mejl mellan BB och sjukvårdsdirektören. Den 3 maj svarade regionen att det begärda

materialet fanns tillgängligt för upphämtning dagen därpå. Den 4 maj återkom regionen och informerade om att det i kuvertet med handlingar även fanns en kopia av den skriftliga överenskommelsen mellan BB och sjukvårdsdirektören, utifrån Länsstidningens tidigare begäran om handlingsutlämnande.

Samtidigt som Länsstidningen hämtade ut det begärda materialet publicerade regionen en egen intervju med BB på sin webbplats, då BB bl.a. erkände att det hela tiden hade funnits ett skriftligt avtal om sjukvårdsdirektörens avgång.

AA bifogade ett flertal handlingar till sin anmälan, bl.a. det aktuella avtalet. Detta var underskrivet av BB och sjukvårdsdirektören och daterat den 15 februari 2022.

En av bilagorna är en artikel från Länsstidningen daterad den 26 april 2022 där BB citerades enligt följande:

– Jag har sagt att vi måste ha ett skriftligt avtal. CC, HR-direktören, har fått i uppdrag att göra ett avslut vi kan visa upp, eftersom det inte finns. Vilket är att beklaga. Själva innehållet i sig kommer jag inte att backa på, säger BB, tillförordnad regiondirektör.

I en annan av bilagorna återges regionens egna intervju med BB, som nämnts ovan, och där bl.a. följande framgick:

– Det stämmer att det gjordes en skriftlig överenskommelse mellan mig och DD i februari. Sedan jag tillträdde som regiondirektör har mitt mål verkligen varit att bryta den negativa trenden och få verksamheten på rätt spår igen. Utifrån den information jag fick till mig när jag var ute i verksamheten var det inte genomförbart så länge DD var kvar i rollen. Förtroendet för henne var förbrukat, och det var en svår situation för alla inblandade. Jag lyckades inte med att erbjuda det stöd som hon behövde i sitt arbete, och till slut hamnade vi i ett läge där den enda lösningen blev att teckna en överenskommelse för att hon skulle avsluta sin tjänst. En del av den överenskommelsen var att hon skulle få möjligheten att självmant säga upp sig, säger BB.

Tidigare har du förnekat att det skulle finnas någon skriftlig överenskommelse och att ni i stället skulle teckna ett avtal om avgångsvederlag?

– Som jag sa var en del av överenskommelsen att DD själv skulle få lämna uppdraget, och därför kände jag inte att jag kunde vara öppen med det. Det var ett misstag som skedde utifrån en vilja att göra det som var bäst för verksamheten och för DD. När kritiken sedan kom från verksamheten och media ville jag försöka rätta till det genom att skriva ett regelrätt avtal om avgångsvederlag. Min uppfattning var att DD ställde sig positiv till det, men så var det inte.

Utredning

Anmälan med bilagor remitterades till regionstyrelsen inom Region Jämtland Härjedalen för yttrande. JO begärde även att styrelsen skulle besvara frågan om huruvida den skriftliga överenskommelsen hade diarieförts (registrerats) hos regionen och i så fall vid vilken tidpunkt. Om handlingen inte diariefördes i nära anslutning till att den upprättades skulle anledningen till detta anges.

I remissvar den 6 och den 30 september 2022 redogjorde regionstyrelsen för viss rättslig reglering samt anförde bl.a. följande:

Enligt Region Jämtland Härjedalens rutiner för hantering av handlingar gäller att viktiga handlingar ska diarieföras i ärendehanteringssystemet Platina. Vid registreringen i diariet knyts handlingen till ett ärende. Handlingen ska diarieföras samma dag som den inkommer eller upprättas. I det här ärendet diariefördes handlingen för sent och den hölls inte heller ordnat på ett sådant sätt som lagstiftningen kräver.

Den handling, benämnd som bilaga 11 i anmälan, är en allmän handling. Handlingen diariefördes den 5 maj 2022 i ärende RS/304/2022. Ärendet registrerades den 28 april 2022.

Regionstyrelsen gör bedömningen att Region Jämtland Härjedalen inte har handlagt Länsstidningens begäran om att få ut handlingen på ett korrekt sätt.

Regionstyrelsen ser allvarligt på hur detta ärende har hanterats. Länsstidningen borde ha fått korrekta uppgifter kring handlingens existens och borde redan då ha fått möjlighet att ta del av handlingen, efter att sedvanlig sekretessprövning hade gjorts. Handlingen borde även ha diarieförts långt tidigare, i enlighet med regionens interna rutiner, så snart parterna hade undertecknat den, vilket alltså innebär i februari 2022.

I Region Jämtland Härjedalen pågår ett arbete med att se över de interna rutiner och riktlinjer som berör sekretess och utlämnade av allmänna handlingar. När väl arbetet är klart kommer det att genomföras ytterligare utbildningsinsatser, utöver de utbildningar som idag redan genomförs, med stöd av de uppdaterade rutiner och riktlinjer som finns på området inom Region Jämtland Härjedalen.

Regionstyrelsen kommer ge regiondirektören i uppdrag att skapa förutsättningar för att implementera reviderade rutiner för utlämnande av allmänna handlingar.

Berörd befattningshavare har tagit del av yttrandena.

AA fick tillfälle att kommentera remissvaren.

I ett beslut den 19 december 2022 anförde *chefsJO Erik Nymansson* följande:

Rättslig reglering

Objektivitetsprincipen

Enligt 1 kap. 9 § regeringsformen (RF) ska domstolar samt förvaltningsmyndigheter och andra som fullgör offentliga förvaltningsuppgifter beakta allas likhet inför lagen och iakttä saktighet och opartiskhet i sin verksamhet. Bestämelsen ger uttryck för en allmängiltig offentlighetsrättslig objektivitetsprincip som bl.a. innebär att myndigheter inte får ta hänsyn till ovidkommande omständigheter. Regeln omfattar inte bara hur en sak rent faktiskt har handlagts, utan även hur myndighetens agerande har uppfattats är av betydelse (se Bull och Sterzel, Regeringsformen – en kommentar [2019, version 4, JUNO], s. 54 f.). Kraven på saktighet och opartiskhet gäller även när en offentliganställd tjänsteman uttalar sig i media i egenskap av myndighetsföreträdare (se Justitiekanslerns [JK] beslut den 17 juni 2022, dnr 2021/5842).

Meddelarfrihet

I yttrandefrihetsgrundlagen (YGL) och tryckfrihetsförordningen (TF) finns det bestämmelser för en speciell del av yttrandefriheten, nämligen meddelarfriheten. Meddelarfriheten ger ett särskilt starkt skydd för den som lämnar uppgifter för publicering i massmedier. Enligt 1 kap. 10 § första och tredje stycket

YGL står det var och en fritt att – om inte annat är föreskrivet i yttrandefrihetsgrundlagen – meddela uppgifter i vilket ämne som helst i syfte att de ska göras offentliga i program eller genom tekniska upptagningar. Motsvarande bestämmelse för offentliggörande i tryckt skrift finns i 1 kap. 7 § första och tredje stycket TF.

Offentlighetsprincipen m.m.

Grundläggande regler om allmänna handlingars offentlighet och utlämnande av sådana handlingar finns i 2 kap. TF. Enligt dessa bestämmelser har var och en rätt att ta del av en handling som förvaras hos en myndighet om den är inkommen till myndigheten eller upprättad där, förutsatt att den inte omfattas av sekretess (2 kap. 1–4 §§ TF).

Den som begär ut en allmän handling som får lämnas ut ska genast eller så snart det är möjligt och utan avgift få ta del av handlingen på stället (2 kap. 15 § TF). Den som önskar ta del av en allmän handling har även rätt att mot en fastställd avgift få en kopia av handlingen (2 kap. 16 § TF). En sådan begäran ska behandlas skyndsamt.

JO har i ett flertal beslut uttalat att ett besked i en utlämnande fråga normalt bör lämnas samma dag som framställningen gjordes. Någon eller några dagars fördröjning kan dock godtas om det är nödvändigt för att ta ställning till om ett utlämnande får ske. Ett visst ytterligare dröjsmål kan vara ofrånkomligt om framställningen avser eller kräver genomgång av ett omfattande material.

Registrering av handlingar

Allmänna handlingar ska registreras så snart de har kommit in till eller har upprättats hos en myndighet (5 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen [2009:400], OSL). Handlingar som inte omfattas av sekretess behöver dock inte registreras om de hålls ordnade så att det utan svårighet kan fastställas om de har kommit in eller upprättats. Om det är uppenbart att en allmän handling är av ringa betydelse för myndighetens verksamhet, behöver den varken registreras eller hållas ordnad.

En ovillkorlig registreringsskyldighet enligt denna bestämmelse omfattar således endast handlingar för vilka sekretess gäller. När det gäller allmänna handlingar som inte omfattas av sekretess är det valfritt att registrera handlingarna eller att hålla dem så ordnade att det utan svårighet kan fastställas om de har kommit in eller upprättats. Myndigheten kan alltså välja att diarieföra en viss typ av offentliga handlingar men hålla en annan typ av sådana handlingar ordnade. Denna möjlighet gäller även för handlingar som endast förvaras i elektronisk form under förutsättning att åtkomligheten för allmänheten är godtagbar. Det är den enskilda myndighetens uppgift att avgöra vilket tillvägagångssätt som är att föredra för respektive handlingstyp. När myndigheten har bestämt sig för ett av systemen måste dock detta tillämpas konsekvent av alla inom myndigheten.

Bestämmelsen i 5 kap. 1 § OSL om att allmänna handlingar ska registreras så snart de har kommit in eller upprättats innehåller inte någon bestämd tidsgräns. JO har emellertid i tidigare beslut (se bl.a. JO 2007/08 s. 565) uttalat att

det ligger i sakens natur att registreringen ska ske så snart det är praktiskt möjligt, i normalfallet senast påföljande arbetsdag.

Bedömning

Inledningsvis vill jag förtydliga att jag har begränsat min utredning till frågan om regionens hantering av Länsstidningens medarbetares begäran om att få ta del av ett visst avtal samt angränsande förhållanden. Jag uttalar mig därför inte om avtalets innehåll i sig.

Tidningsreporterens begäran om att få ta del av avtalet framställdes inledningsvis till regionen den 19 april 2022 och medarbetare vid tidningen har därefter vid upprepade tillfällen återkommit till regionen i frågan. Handlingen lämnades dock ut först den 4 maj.

Utredningen visar att det aktuella avtalet, som rör en sjukvårdsdirektörs anställningsförhållande inom regionen, ska ha upprättats den 15 februari. Trots detta diariefördes inte avtalet förrän den 5 maj, i strid mot såväl regleringen av hur diarieföring ska ske som regionens interna riktlinjer. Någon som helst förklaring till detta har regionen inte gett. Jag kan konstatera att följderna av denna undermåliga hantering är att allmänna handlingar inte har lämnats ut vid begäran och att allmänhetens insyn i och granskning av avtalet i fråga avsevärt har försvårats.

I sammanhanget vill jag framhålla att det är mycket allvarligt att handlingar som rör viktiga förhållanden som har med myndigheters verksamhet att göra hanteras vid sidan av det reguljära systemet för registrering av allmänna handlingar. Det gäller i synnerhet handlingar av ett slag där det – som i det aktuella fallet – finns ett befogat intresse av insyn och granskning från bl.a. allmänheten (se JO:s beslut den 13 mars 2018, dnr 3905-2017).

Sammantaget är jag mycket kritisk till regionens hantering i nämnda avseenden.

Det har vidare kommit fram att tf. regiondirektören BB fick frågor från massmedia om det aktuella skriftliga avtalet. Eftersom svaren på frågorna ska ha lämnats i intervjusituationer med journalister aktualiseras frågan om huruvida dessa omfattas av meddelarfriheten.

Meddelarfriheten är en medborgerlig fri- och rättighet som kan användas av såväl enskilda personer som offentliganställda och gäller gentemot det allmänna. Myndigheter eller andra allmänna organ som sådana har dock inte meddelarfrihet. Det betyder att tjänstemän inte kan åberopa meddelarfriheten när de agerar på en myndighets vägnar. En myndighet eller dess företrädare kan med andra ord inte åberopa meddelarfrihet till stöd för att avvika från sin grundlagsstadgade skyldighet att iakttä saktlighet och opartiskhet i sin verksamhet (se Axberger, *Yttrandefrihetsgrundlagarna* [2019, version 4, JUNO], s. 146 f.).

Om en myndighet beslutar att informera medier genom t.ex. ett pressmeddelande hindrar alltså inte regleringen att en rättslig granskning görs med anledning av ett sådant beslut (se JO 1984/85 s. 278). Detsamma kan gälla när den som officiellt har att företräda en myndighet uttalar sig i massmedia. Verkschefer och vissa andra högre befattningshavare kan nämligen ofta ha en sådan ställning att de som personer är intimt förknippade med de tjänster som de

upprätthåller. Det kan då ibland vara svårt att avgöra om personen uttalar sig på myndighetens vägnar eller som enskild. (Se JK:s beslut den 17 juli 2008, dnr 4023-07-21, och den 8 oktober 2003, dnr 2768-03-30.)

Inte minst med hänsyn till den stora betydelse som meddelarfriheten har just för de offentliganställda måste man vara mycket återhållsam vid bedömningen av om ett meddelande eller en uppgift som exempelvis lämnas för publicering i en tryckt skrift ska anses falla utanför det område som täcks av meddelarfriheten. En gräns torde få dras mellan å ena sidan uttalanden som helt klart görs i tjänsten av någon som företräder myndigheten och å andra sidan uttalanden som visserligen har samband med tjänsten men snarast har karaktär av personliga meningsyttringar. De förstnämnda torde normalt inte omfattas av meddelarfrihet, medan de sistnämnda i princip torde skyddas. I gränsområdet mellan de båda kategorierna råder en viss osäkerhet om vad som gäller. (Se de nyss nämnda besluten.)

I det nu aktuella fallet rör det sig om uppgifter som en tf. regiondirektör, alltså en av regionens högsta befattningshavare, lämnat till massmedia om förekomsten av ett avtal hos regionen i fråga om en sjukvårdsdirektörs anställning där. Avtalet har även skrivits under av BB i egenskap av tf. regiondirektör. Även med en extensiv tolkning av regleringen måste de uppgifter som BB lämnade anses ha haft ett sådant klart samband med hans tjänsteuppdrag att uppgifterna inte omfattas av meddelarfriheten. Det finns därför inget hinder för mig att uttala mig om hans agerande i denna del.

Det har kommit fram att BB har lämnat vilseledande uppgifter om existensen av en allmän handling, vilket inte är förenligt med kravet på saktighet i 1 kap. 9 § RF. Hans agerande har, vid sidan av den underlåtna diarieföringen, givetvis försvårat och fördröjt utlämnandet av handlingen i fråga. BB förtjänar allvarlig kritik för detta.

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

Ärendet föredrogs av områdesansvariga rättsakkunniga Carl-Johan Malmqvist. I beredningen deltog även byråchefen Dan Johansson.

En myndighet måste varje helgfri vardag kunna ta emot oanmälda besök för att ge enskilda möjlighet att ta del av allmänna handlingar

(Dnr 6043-2022)

Beslutet i korthet: Göteborgsregionens kommunalförbund höll sin reception och telefonväxel stängd under fem veckor en sommar. Anställda som var i tjänst under perioden var tillgängliga via sina direkttelefonnummer, mejl och brev samt för fysiska besök enligt överenskommelse. För en begäran om allmän handling hänvisade förbundet via sin webbplats till två funktionsbrevlådor som lästes av dagligen. Det var dock inte möjligt för allmänheten att besöka myndigheten oanmäld.

För att en myndighet ska leva upp till tryckfrihetsförordningens krav om allmänna handlingars offentlighet, som innefattar en rätt att ta del av allmänna handlingar anonymt, måste myndigheten enligt JO hålla exempelvis sin reception eller registratorsfunktion öppen varje helgfri vardag för oanmälda besök.

JO kritiserar förbundet för att under den aktuella perioden inte ha levt upp till tryckfrihetsförordningens krav. Förbundet kritiseras också för att i anslutning till sina lokaler ha lämnat bristfällig information om myndighetens tillgänglighet.

Anmälan

I en anmälan som kom in till JO i juli 2022 förde AA fram klagomål mot Göteborgsregionens kommunalförbund och anförde bl.a. följande. Den 18 juli 2022 ville han besöka förbundets kontor för att ta del av allmänna handlingar, men av en skylt i entrén framgick att myndigheten hade semesterstängt. Samma information fanns på förbundets webbplats. Han kunde därför inte ta del av allmänna handlingar anonymt, vilket han enligt offentlighetsprincipen har rätt till.

Utredning

Förbundsstyrelsen i Göteborgsregionens kommunalförbund yttrade sig till JO i oktober 2022.

Förbundsstyrelsen redovisade bl.a. följande om tillgängligheten och om den information som lämnats.

Förbundet har under semesterveckorna v. 27–31 (4 juli till 7 augusti 2022) haft receptionen och växeln stängd. Under semesterperioden ges följande meddelande vid inkommande telefonsamtal:

Hej och välkommen till Göteborgsregionen. Kontoret har semesterstängt och öppnar åter måndag v. 32. Medarbetare som är i tjänst nås på direktnummer eller e-post som du hittar på vår hemsida [Goteborgsregionen.se/kontakt](https://goteborgsregionen.se/kontakt). Vi önskar dig en trevlig sommar!

Vid begäran av utlämning allmän handling

Vid begäran av allmän handling hänvisar förbundet via sin webbplats till brevlådorna gr@goteborgsregionen.se samt till diarium@goteborgsregionen.se. Dessa brevlådor läses dagligen av under semestertider. Personal finns på plats vid behov som kan ombesörja utlämning av handling via e-post, fysiskt, alternativt brevlades.

Hantering av inkommen post under semesterveckorna 27–31

Inkommen post hanteras dagligen och begäran av allmän handling kan således göras brevlades med förfrågan om utlämnande.

Förbundsstyrelsen redovisade följande bedömning av tillgängligheten.

Som framgår ovan har förbundet varit bemannat och tillgängligt via mejlkorrespondens och brev under hela semesterperioden. Det har också varit

möjligt att via direktnummer kontakta de anställda. Däremot har det inte varit möjligt att oanmält besöka förbundets reception under veckorna 27–31. Efter framställan på mejl eller brev har det dock varit fullt möjligt att ta emot besökare på plats i förbundets lokaler.

Förbundsstyrelsen har, mot bakgrund av förbundets begränsade verksamhet under semesterperioden, ansett att ovannämnda möjligheter varit tillräckliga för att uppfylla förvaltningslagens krav på tillgänglighet. Informationen på hemsidan kommer dock att kompletteras med information om vart man kan vända sig om man önskar göra ett fysiskt besök i förbundets lokal och vara anonym. Kommunalförbundet kommer också att hålla öppet under begränsad tid under semesterperioden, om justitieombudsmannen anser att det krävs.

Förbundsstyrelsen redovisade följande bedömning av möjligheten att ta del av allmänna handlingar anonymt.

Som framgår ovan ges på hemsidan information om hur man kan beställa allmänna handlingar. Om den som önskar ta del av allmänna handlingar vill göra det anonymt är det möjligt att skicka brev eller ett anonymiserat mejl till förbundet och be att handlingarna tas fram och överlämnas vid en önskad tidpunkt. [...]

Förbundsstyrelsen har ansett att kommunalförbundet vidtagit tillräckliga åtgärder för att kunna uppfylla sina skyldigheter gentemot allmänheten enligt 2 kap. tryckfrihetsförordningen om rätt att ta del av allmänna handlingar. Vi ser dock att ytterligare information behövs när det gäller information och möjlighet att vara anonym. Vidare kommer anslag vid ingången till receptionen kompletteras med information om telefonnummer som man kan ringa för att begära att få ut allmänna handlingar vid begränsningar i öppettiderna.

Förbundsstyrelsen vill avslutningsvis framhålla att förvaltningslagen inte uppställer något absolut krav på öppethållande. Kommunalförbundet har under semestertiden varit tillgängligt för kontakter med enskilda och har informerat allmänheten på hemsidan hur sådana kontakter kan tas. Frågan om öppethållande måste också sättas i relation till det uppdrag kommunalförbundet har. Förutom uppgiften som antagningsorgan inom gymnasieskolan är kommunalförbundet i huvudsak en samverkansorganisation för medlemskommunerna, vilket gör att besök från enskilda inte är vanligt förekommande.

AA kommenterade förbundsstyrelsens yttrande.

I ett beslut den 6 april 2023 anförde *JO Per Lennerbrant* följande:

Rättslig reglering

Grundläggande regler om allmänna handlingars offentlighet finns i 2 kap. tryckfrihetsförordningen (TF). Var och en har rätt att ta del av en handling som förvaras hos en myndighet om den har kommit in till myndigheten eller upprättats där, förutsatt att den inte omfattas av sekretess (handlingsoffentlighet, se 2 kap. 1–4 §§ TF).

En allmän handling som får lämnas ut, dvs. som inte omfattas av sekretess, ska tillhandahållas genast eller så snart det är möjligt. Det ska ske på stället och utan avgift. Den som begär det har också rätt att mot en fastställd avgift få en kopia av handlingen. En sådan begäran ska behandlas skyndsamt. (Se 2 kap. 15 och 16 §§ TF.)

En myndighet får inte på grund av att någon begär att få ta del av en allmän handling efterforska vem sökanden är eller vilket syfte han eller hon har med sin begäran i större utsträckning än vad som behövs för att myndigheten ska kunna pröva om det finns hinder mot att handlingen lämnas ut (se 2 kap. 18 § TF). Bestämmelsen ger uttryck för det s.k. anonymitetsskyddet.

Allmänna handlingar ska registreras så snart de har kommit in till eller upprättats hos en myndighet. I vissa särskilt angivna undantagsfall behöver allmänna handlingar inte registreras. Det ligger i sakens natur att registrering ska ske så snart det är praktiskt möjligt, i normalfallet senast påföljande arbetsdag. (Se 5 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen och JO 2007/08 s. 565, dnr 3579-2005.)

En myndighet ska vidta de åtgärder i fråga om tillgänglighet som behövs för att den ska kunna uppfylla sina skyldigheter gentemot allmänheten enligt 2 kap. TF om rätten att ta del av allmänna handlingar (se 7 § andra stycket förvaltningslagen, FL).

Bedömning

Granskningens inriktning

Klagomålet till JO har avsett frågan om huruvida Göteborgsregionens kommunalförbund begränsat allmänhetens grundlagsfästa rätt att ta del av allmänna handlingar genom att hålla sin reception stängd under ett antal sommarveckor. Jag har begränsat min granskning till det som tas upp i anmälan. Jag kommer därför inte närmare gå in på en myndighets skyldigheter att på ett mer generellt plan vara tillgänglig för kontakter från allmänheten.

Handlingsoffentligheten förutsätter att en myndighet kan ta emot oanmälda besök varje helgfri vardag

Förbundet höll receptionen och telefonväxeln stängd under fem veckor sommaren 2022 (4 juli–7 augusti). Anställda vid förbundet som var i tjänst under den perioden var tillgängliga via sina direkttelefonnummer, mejl och brev samt för fysiska besök enligt överenskommelse. För en begäran av allmän handling hänvisade förbundet via sin webbplats till två funktionsbrevlådor som lästes av dagligen.

Det var dock inte möjligt för allmänheten att besöka förbundet oanmäld under den period myndigheten höll sin reception stängd. Därmed var det svårare för allmänheten att utnyttja sin grundlagsfästa rätt att ta del av allmänna handlingar på plats hos myndigheten, även om det i och för sig gick att kommunicera med myndigheten skriftligt och göra tidsbokningar per telefon. Åtgärden innebar också begränsningar i rätten att ta del av allmänna handlingar anonymt.

En myndighet måste alltid bestämma sin tillgänglighet med beaktande av skyldigheterna gentemot allmänheten enligt den i TF reglerade rätten att ta del av allmänna handlingar. Bestämmelsen i 7 § andra stycket FL innehåller en påminnelse om det.

För att en myndighet ska leva upp till TF:s krav om handlingsoffentlighet, som innefattar en rätt att ta del av handlingar anonymt, måste myndigheten enligt min uppfattning varje helgfri vardag hålla exempelvis sin reception eller

registratorsfunktion öppen för oanmälda besök. Jag kan nämna att detta avspeglades tydligare i lagtexten i den tidigare gällande förvaltningslagen (se 5 § tredje stycket i 1986 års förvaltningslag).

Under den period som förbundet höll sin reception stängd levde myndigheten inte upp till TF:s krav om hur allmänna handlingar ska vara tillgängliga för allmänheten. Vidare var det inte godtagbart att hänvisa den som ville ta del av allmänna handlingar till att använda en anonym mejladress eller skicka ett anonymt brev till myndigheten för att rätten till anonymitet skulle tillgodoses.

Jag noterar också att information om möjliga kontaktvägar under semesterperioden inte verkar ha funnits tillgänglig i anslutning till förbundets lokaler utan att informationen endast framgick av myndighetens webbplats och ett automatiskt telefonsvar. Personer ur allmänheten som kom till förbundet kan således ha fått uppfattningen att myndigheten var helt stängd under den aktuella perioden och att det inte gick att komma i kontakt med myndigheten överhuvudtaget. Det är förstås inte heller godtagbart. (Se 6 § FL.)

Kritik och avslutande kommentarer

Göteborgsregionens kommunalförbund kritiserar för att den under de aktuella fem veckorna höll sin reception stängd och därigenom inte levde upp till TF:s krav om allmänna handlingars offentlighet. Förbundet kritiserar också för att ha lämnat bristfällig information om myndighetens tillgänglighet. Jag utgår från att något liknande inte inträffar igen.

Som förbundet konstaterar behöver den information som lämnas på myndighetens webbplats och vid receptionen om myndighetens tillgänglighet och handlingsutlämnanden förbättras.

Ärendet föredrogs av rättsakkunniga Rickard Tennisberg. I beredningen deltog även tf. byråchefen Sophia Häggmark Elmér.

Möjligheterna för intagna inom Kriminalvården att ta del av JO:s inspektionsprotokoll

(Dnr 7905-2022, 8375-2022)

Beslutet i korthet: En anstalt får kritik för att den inte tillräckligt skyndsamt lämnade ut kopior av JO:s inspektionsprotokoll på begäran av intagna.

Anstalten tog ut en avgift för kopiorna. JO konstaterar att den hade stöd för det i avgiftsförordningen. Enligt henne är det emellertid viktigt att de intagna vid ett inspekterat verksamhetsställe ges tillfälle att läsa JO:s inspektionsprotokoll, även om de inte kan eller vill betala för en kopia. Hon anser också att verksamhetsstället bör upplysa de intagna om möjligheten att utan avgift ta del av protokollet på stället.

Bakgrund och anmälningar

Den 16–18 maj 2022 inspekterade JO anstalten Mariefred (JO:s ärende med dnr 3636-2022). Protokollet över inspektionen expedierades den 7 september till bl.a. anstalten.

I anmälningar som kom in till JO den 7 respektive 25 oktober 2022 klagade två intagna (AA och BB) på anstalten.

AA riktade sina klagomål mot anstaltsledningen och tjänstemannen CC. Han anförde i huvudsak att CC vid JO:s inspektion hade lovat att de intagna skulle få ta del av inspektionsprotokollet när det var klart men att ledningen därefter sagt att intagna måste skriva till JO för att få läsa det. I sin anmälan begärde AA att få en kopia av protokollet från JO.

BB gjorde i sitt klagomål bl.a. gällande att han skriftligen hade begärt att få ta del av protokollet den 27 september 2022 men inte fått något svar. Enligt BB hade han lämnat in en ny hemställan den 16 oktober och sedan fått protokollet.

Utredning

Kriminalvården uppmanades att yttra sig över klagomålen.

Myndigheten lämnade in ett remissvar. Yttrandet finns tillgängligt hos JO, men har här inte redovisats.

Anmälarna fick tillfälle att kommentera remissvaret.

I ett beslut den 22 maj 2023 anförde *JO Katarina Pahlsson* följande:

Bedömning

Kriminalvården har redogjort för regleringen i 2 kap. 15 och 16 §§ tryckfrihetsförordningen, TF. När det gäller skyndsamhetskravet i bestämmelserna har JO i ett flertal beslut uttalat att ett besked i en utlämnande fråga normalt bör lämnas samma dag som framställningen gjordes. Någon eller några dagars fördröjning kan dock godtas om det är nödvändigt för att ta ställning till om ett utlämnande får ske. Ett visst ytterligare dröjsmål kan vara ofrånkomligt om framställningen avser eller kräver genomgång av ett omfattande material. I sådana fall kan det många gånger vara lämpligt att successivt lämna besked om vad som kan lämnas ut. (Se t.ex. JO 2015/16 s. 665 och 2021/22 s. 382.)

För det fall en begäran om att få ta del av en handling helt eller delvis inte kan tillmötesgå ska den som har gjort framställningen underrättas om detta. Den enskilde ska då också informeras om möjligheten att begära myndighetens prövning och att det krävs ett skriftligt beslut av myndigheten för att beslutet ska kunna överklagas (6 kap. 3 § offentlighets- och sekretesslagen [2009:400], OSL). JO har i tidigare beslut påpekat att den enskilde har rätt att få ett sådant formellt beslut oavsett vad som är grunden för att avslå begäran (se bl.a. JO 2015/16 s. 628). Myndighetens avslagsbeslut får överklagas till kammarrätten (2 kap. 19 § första stycket TF och 6 kap. 7 och 8 §§ OSL). Ett beslut ska vara motiverat och försett med en anvisning om hur det kan överklagas (32 och 33 §§ förvaltningslagen [2017:900]). Det krävs inte att framställningen från den enskilde är skriftlig.

Som Kriminalvården har konstaterat hanterade anstalten inte BB:s begäran om en kopia av inspektionsprotokollet med den skyndsamhet som krävs enligt TF. Enligt min uppfattning är det genom utredningen klarlagt att inte heller AA:s framställning om en kopia behandlades skyndsamt. Anstalten får kritik för detta.

I 15 § avgiftsförordningen (1992:191) anges under vilka förutsättningar en myndighet ska ta ut en avgift när den efter särskild begäran lämnar ut en kopia av en allmän handling. Av 16 § framgår närmare hur avgiften ska beräknas. Om beställningen omfattar tio sidor eller mer ska som huvudregel en avgift tas ut (se JO 2020/21 s. 309 om tillämpningen av avgiftsförordningen).

Eftersom det aktuella protokollet överstiger tio sidor har anstalten i och för sig haft stöd i avgiftsförordningen för att ta ut en avgift av AA och BB när de begärde varsin kopia av det. Enligt min mening är det emellertid viktigt att de intagna vid ett inspekterat verksamhetsställe ges tillfälle att läsa JO:s inspektionsprotokoll, även om de inte kan eller vill betala för en kopia. Jag anser vidare att verksamhetsstället bör upplysa de intagna om möjligheten att utan avgift ta del av protokollet på stället (2 kap. 15 § TF).

Avslutningsvis vill jag framhålla att en intagen naturligtvis kan vända sig till JO för att få ut ett inspektionsprotokoll. Här gäller alltså också reglerna om allmänna handlingar samt om offentlighet och sekretess.

BB:s klagomål i övrigt ger inte anledning till någon åtgärd eller något uttalande från min sida.

Ärendena föredrogs av områdesansvariga rättssakkunniga Nathalie Stenmark. I beredningen deltog även byråchefen Catrine Björkman.

En sektionschef vid ett av Migrationsverkets förvar har i ett mejl uttalat sig på ett sätt som kunde uppfattas som en repressalie och begränsning av anställdas yttrandefrihet

(Dnr 3533-2023)

Beslutet i korthet: I ett mejl till samtliga vid ett av Migrationsverkets förvar beklagade en sektionschef att anställda hade skickat mejl internt och externt, till myndigheter och media, där de fört fram missnöje med arbetsgivaren. I yttrandet till JO uppgav Migrationsverket att sektionschefen vid tidpunkten för mejlet inte kände till att det förekommit kontakter med media.

JO konstaterar att sektionschefens mejl onekligen ger intryck av att hon kände till att anställda haft kontakt med media, men att det inte kan anses utrett att mejlet var en repressalie för att någon använt sin yttrandefrihet i de former som är särskilt reglerade genom tryckfrihetsförordningen eller yttrandefrihetsgrundlagen.

Enligt JO var mejlet en reaktion på en mejlkorrespondens där vissa tjänstemän deltagit öppet med kritiska synpunkter på verksamheten. Sektionschefen får därför enligt JO anses ha vidtagit en repressalieåtgärd i strid med skyddet för yttrandefriheten enligt regeringsformen. JO konstaterar att även anställda som inte framfört kritik mot förhållandena på arbetsplatsen kan ha

uppfattat sektionschefens mejl som en begränsning av deras yttrandefrihet och att sektionschefen borde ha förstått att mejlet kunde uppfattas så. Sektionschefen kritiserar för hur hon uttryckte sig i mejlet.

Anmälan

I en anmälan som kom in till JO den 25 april 2023 förde AA fram klagomål mot sektionschefen BB, vid Migrationsverkets förvar i Mölndal.

AA förde fram bl.a. följande.

BB skickade ett mejl till samtliga anställda på Migrationsverkets förvar i Mölndal, där det framgick att BB ansåg att det var beklagligt att medarbetare kontaktade media. Detta strider mot meddelarfriheten. Dessutom blev tre medarbetare i mejlslingan utpekade som de som hade kontaktat media. BB:s uttalande leder till att medarbetare inte vill kontakta media då arbetsgivaren öppet bryter mot efterforskningsförbudet och repressalieförbudet.

Till anmälan bifogade AA ett mejl som BB hade skickat den 24 april 2023 till de olika enheterna vid Migrationsverkets förvar i Mölndal. I mejlet står följande.

Jag tycker fortsatt att det är beklagligt med de här mailen som skickas ut internt/externt, till andra myndigheter och media som baseras på konspirationsteorier från medarbetare som är missnöjda med arbetsgivarens förändringar på förvaret i Mölndal. Det är tyvärr inte första gången och inget av det som nämns utgår ifrån fakta.

Alla undersökningar och insatser som gjorts sedan jag började på förvaret har delats och informerats bland medarbetare och de fackliga organisationerna, vad som har skett innan dess är historia och inget jag eller den nya ledningsgruppen kan ta ansvar för.

Arbetsgivaren såg behovet av större förändringar då mycket var eftersatt och detta arbete löper på, att det finns motstånd är naturligt men det ska aviseras på rätt sätt.

Jag har tidigare svarat några av er som mailat till diverse gruppbrevlådor att konflikter inte går att lösa via mail, jag har sedan februari månad erbjudit flertal av er en dialog med mig kring er upplevelse och oro, jag har erbjudit 10 tal mötestider tillsammans med Huvudskyddsombud [CC] utan att någon över huvud taget har kontaktat mig för ett möte. Att endast skicka mail med olika påståenden till olika aktörer internt/externt löser tyvärr inte det här.

Jag utgår alltid ifrån fakta när jag yttrar mig, det är viktigt att inte blanda ihop känslor och antaganden och egna åsikter i tjänstemannarollen.

Har ni ytterligare funderingar är ni välkomna att höra av er så bokar vi in ett möte. Det är endast då vi kan reda ut de olika frågorna.

AA kompletterade anmälan med en mejlkorrespondens rörande arbetsmiljöfrågor och andra förhållanden vid förvaret i Mölndal. Mejlkorrespondensen hade ägt rum strax innan BB skickade mejlet den 24 april 2024.

Utredning

Migrationsverket (t.f. generaldirektören DD) yttrade sig över anmälan den 7 augusti 2023. BB hade fått tillfälle att lämna upplysningar.

Migrationsverket redovisade följande bakgrund.

Med början i januari månad 2023 skickade några medarbetare från förvaret ut ett antal e-postmeddelande om arbetsmiljöproblemen på förvaret till verksledningen, ett flertal gruppbrevlådor och ytterligare medarbetare. Detta gjordes innan medarbetarna kommunicerat sin oro med sina chefer. BB fick ta del av ett antal e-postmeddelanden. BB bjöd därefter in ett flertal medarbetare för en dialog med henne och huvudskyddsombudet. BB fick dock inget gehör för sina inbjudningar till dialogmöten.

BB:s syfte med det aktuella e-postmeddelandet var att förklara för medarbetarna att de tillsammans behövde sätta sig ner och ha en dialog. Arbetsgivaren behövde kunna ta del av det som beskrevs i e-posterna i mer konkret form för att kunna vidta rätt åtgärder. Vid tidpunkten för BB:s e-post hade hon ingen kännedom om att någon hade haft kontakt med media eller inte. Det var endast ett exempel som hon tog upp i e-posten. BB:s avsikt var att förklara att e-poster till olika instanser inte löser problemet, utan det som behövs är en dialog inom försvarssektionen för att hitta åtgärder.

BB har gång på gång bjudit in medarbetare till dialog tillsammans med huvudskyddsombudet, men ingen har valt att delta. Sedan hon, via media, fick kännedom om anmälan till JO har hon i personalmöten varit tydlig med att det absolut inte råder någon tvekan om att medarbetare får uttala sig i media eller liknande. Formuleringen i e-postmeddelandet var olycklig. Om någon medarbetare uppfattar att e-posten kränker deras yttrandefrihet så var det absolut inte menat på det viset.

Migrationsverket redovisade följande bedömning.

Migrationsverket är en massmedialt intressant myndighet och hanterar därför frågor från massmedia med varsamhet för att inte riskera att hindra någon medarbetares yttrandefrihet eller meddelarfrihet. Om det varit så att någon anställd använt sig av meddelarfriheten och vänt sig till massmedia för att informera om missförhållanden på förvaret eller hos förvarsledningen så hade detta inte lett till någon efterforskning eller repressalier.

I det aktuella fallet har medarbetare istället använt sig av de interna arbetsredskapen och gjort en stor mängd interna e-postutskick till diverse gruppbrevlådor och befattningshavare på verket.

BB:s e-postmeddelande var tänkt som en vädjan till dialog men på grund av formuleringen uppfattades som ett förbud mot yttrandefriheten och meddelarfriheten. Detta är olyckligt och kräver en del insatser för att reparera förtroendet.

AA kommenterade Migrationsverkets yttrande och anförde bl.a. följande. Det är felaktigt som står i Migrationsverkets yttrande att BB inte skulle ha haft kännedom om huruvida någon haft kontakt med media eller inte vid tidpunkten för när hon skickade sitt mejl. AA bifogade bl.a. ett inslag från P4 Göteborg.

I ett beslut den 12 december 2023 anförde *JO Per Lennerbrant* följande:

Rättsliga utgångspunkter

Enligt 2 kap. 1 § första stycket 1 regeringsformen (RF) är var och en gentemot det allmänna tillförsäkrad yttrandefrihet. Med yttrandefrihet avses frihet att i tal, skrift eller bild eller på annat sätt meddela upplysningar samt uttrycka tankar, åsikter eller känslor.

Den som använder sin yttrandefrihet i någon av de former som är särskilt reglerade i tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen får inte utsättas för andra sanktioner från det allmännas sida än sådana som är uttryckligt angivna i dessa grundlagar (det s.k. repressalieförbudet). JO har framhållit att i

princip varje åtgärd som medför negativa konsekvenser för en offentligt anställd person och som grundar sig på hans eller hennes medverkan i ett grundlagsskyddat medium är otillåten (se JO 2018/19 s. 283, dnr 172-2016). Vid bedömningen av om en myndighets åtgärd varit otillåten har det i praxis beaktats hur den enskilde med fog har uppfattat det inträffade (se JO 2009/10 s. 456, dnr 3852-2007, och JO:s beslut den 28 mars 2022, dnr 3567-2020).

Bestämmelsen i 2 kap. 1 § första stycket 1 RF innebär att motsvarande skydd mot repressalier gäller när den enskilde har använt sin yttrandefrihet i andra former än de som reglerats i tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen, t.ex. i interna mejl eller inlägg på Facebook. Det finns alltså inom ramen för regeringsformen ett skydd mot repressalieåtgärder även när tryckfrihetsförordningen eller yttrandefrihetsgrundlagen inte kan tillämpas (se bl.a. JO 2010/11 s. 605, dnr 149-2009, och Justitiekanslerns (JK) beslut den 20 september 2011, dnr 5394-10-31).

JO och JK har upprepade gånger uttalat att en myndighet inte får försöka motarbeta att anställda utnyttjar sin yttrandefrihet. En offentlig arbetsgivare får inte genom generella uttalanden eller kritik i enskilda fall försöka påverka de anställda att avstå från att använda sin frihet att yttra sig om den egna myndigheten eller dess verksamhet (se bl.a. JK:s beslut den 27 juni 2013, dnr 8564-12-22, och JO 2014/15 s. 663, dnr 5051-2012).

Bedömning

Den första frågan jag har att ta ställning till är huruvida BB:s mejl den 24 april 2023 föranletts av mediekontakter som omfattas av det särskilda skydd för yttrandefriheten som följer av bestämmelserna i tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen.

I mejlet uttryckte BB att hon fortsatt tyckte ”att det är beklagligt med de här mailen som skickas ut internt/externt, till andra myndigheter och media...”. Mejlets utformning ger onekligen intryck av att BB kände till att anställda hade haft externa kontakter med bl.a. media och att mejlet var en reaktion på det.

Både BB och Migrationsverket har emellertid tillbakavisat att så skulle vara fallet. Enligt Migrationsverket hade BB vid tidpunkten för mejlet inte någon kännedom om huruvida det faktiskt hade förekommit kontakter med media.

Det får anses finnas ett visst tvivel om huruvida BB kände till om någon vid förvaret haft kontakt med media. Det kan därför inte anses utrett att det anmälda mejlet tog sikte på att någon använt sin yttrandefrihet i de former som är särskilt reglerade genom tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen. Om så hade varit fallet hade det givetvis varit helt oacceptabelt.

Jag har då anledning att ta ställning till hur BB:s mejl förhåller sig till det allmänna skyddet av yttrandefriheten i 2 kap. 1 § första stycket 1 RF. Som framgått ovan ger regeringsformen ett skydd mot repressalieåtgärder även när repressalieförbudet i tryckfrihetsförordningen eller yttrandefrihetsgrundlagen inte är tillämpligt. Frågan är då om BB:s mejl kan ses som en form av repressalie mot anställda som använt sig av sin yttrandefrihet.

Det mejl som BB skickade förmedlar en kritisk syn på att anställda har skickat mejl såväl internt som externt. BB använde i mejlet tydliga värdeord

som att hon ”beklagar” att dessa mejl skickats och att det ”tyvärr” inte var första gången det hände. Hon skrev också bl.a. att mejlen baserades på ”konspirationsteorier” och att motstånd mot förändringsarbete ”ska aviseras på rätt sätt”.

Mejlet som sådant pekar inte specifikt ut någon anställd och sändlistan innehåller inte enskilda tjänstemän utan endast gruppbrevlådor. Det framgår dock av utredningen i ärendet att mejlet hade föregåtts av en mejlkorrespondens där vissa tjänstemän deltog öppet med kritiska synpunkter på verksamheten. Jag kan inte förstå BB:s mejl på något annat sätt än att det var en reaktion på mejlkorrespondensen. Enligt min mening får BB därför anses ha vidtagit en sådan repressalieåtgärd som inte är tillåten enligt 2 kap. 1 § första stycket 1 RF.

Även de anställda som inte framfört kritik mot förhållandena på förvaret kan ha uppfattat BB:s mejl som en begränsning av deras yttrandefrihet. Som framgått ovan får en offentlig arbetsgivare inte genom generella uttalanden eller kritik i enskilda fall försöka påverka de anställda att inte använda sin frihet att yttra sig om den egna myndigheten eller dess verksamhet. Även om BB själv uppgett att detta inte var syftet med hennes mejl borde hon ha förstått att det skulle kunna uppfattas så.

I Migrationsverkets yttrande anges att BB:s avsikt med det aktuella mejlet var att vädja om dialog. Jag vill därför framhålla att en arbetsgivare givetvis kan söka dialog med anställda om deras kritik mot verksamheten och försöka reda ut eventuella missförstånd. Det står också en arbetsgivare fritt att bemöta kritik och ge sin syn på saken. Arbetsgivaren får dock inte lämna kritiska synpunkter på att en anställd använt sin yttrandefrihet eller i övrigt uttala sig på ett sätt som kan tolkas som en begränsning av de anställdas yttrandefrihet. (Se bl.a. JK:s beslut den 13 december 2011, dnr 2721-11-30 och JO 2015/16 s. 642, dnr 4945-2013).

BB kritiseras för att hon vidtog en sådan repressalieåtgärd som inte är tillåten enligt 2 kap. 1 § första stycket 1 RF genom att hon uttryckte sig på ett sådant sätt att de anställda vid Migrationsverkets förvar i Mölndal kan ha uppfattat det som ett försök att begränsa deras frihet att yttra sig om den egna verksamheten.

JO genomförde i januari 2023 en inspektion av Migrationsverkets förvar i Mölndal. I protokollet från inspektionen uttalade jag att jag har för avsikt att genomföra en uppföljande inspektion av förvaret. (Se JO:s protokoll med dnr O 3-2023.)

Ärendet föredrogs av rättssakkunniga Helena Tyni. I beredningen deltog även byråchefen Sara Johannesson.

Polis, åklagare och tull

Tillämpning av barnkonventionen vid polisens kroppsvisitation av en ung pojke för att i brottsförebyggande syfte söka efter vapen

(Dnr 7201-2020)

Beslutet i korthet: En polispatrull kallades till en plats efter uppgifter om ett pågående bråk med knivbeväpnade personer. Poliserna kroppsvisiterade personerna på platsen för att i brottsförebyggande syfte söka efter vapen eller andra farliga föremål. Bland de visiterade fanns en pojke som var endast tio år gammal och därmed omfattades av barnkonventionens bestämmelser.

JO uttalar att de hänsyn som enligt barnkonventionen ska tas till barnets bästa och ett barns rätt till sin integritet måste ges särskild vikt vid avvägningen mot det behov som finns av att genomföra en kroppsvisitation. Dessa hänsyn väger tyngre ju yngre barnet är. När en polis överväger att kroppsvisitera en mycket ung person måste bedömningen av om åtgärden verkligen är nödvändig göras med särskild omsorg. Andra, mindre ingripande, åtgärder ska väljas i första hand. Om kroppsvisitation ändå bedöms nödvändig måste den alltid genomföras på ett sätt som innebär ett så litet obehag som möjligt för barnet.

I det aktuella fallet ger utredningen inte stöd för att poliserna på något annat sätt än genom en kroppsvisitation kunde kontrollera om pojken bar på en kniv eller annat vapen. Åtgärden hade stöd i lag och syftet med visitationen var både reellt och godtagbart. Det framgår inte att visitationen genomfördes på ett sätt som inte var acceptabelt. Enligt JO var kroppsvisitationen nödvändig och inte oförenlig med barnkonventionen, även med beaktande av den särskilda restriktivitet som ska präglade bedömningen när det är fråga om en så ung person.

Anmälan

I en anmälan som kom in till JO den 23 september 2020 förde AA genom sitt ombud, advokaten BB, fram klagomål mot Polismyndigheten. Klagomålet gällde dels ett polisingripande den 12 september 2020 mot AA:s söner CC och DD, som vid ingripandet var 10 respektive 15 år gamla, dels hur en anställd vid polisens kontaktcenter hade agerat i ett telefonsamtal med AA och hennes dotter dagen efter ingripandet. I detta referat av beslutet behandlas endast den del av klagomålet som avser polisingripandet. Av anmälan i den delen framgick i huvudsak följande.

CC och DD var tillsammans med sin storebror när en polisbil kom till platsen. Två poliser klev ur bilen och rusade fram emot dem. Den ena polisen riktade sitt tjänstevapen mot CC och beordrade honom att lägga sig på marken. Polisen tog också ett grepp om DD och slängde ned honom på marken. Därefter fick bröderna ligga på marken i regnet under flera minuter. De båda restes

sedan upp på ett hårt sätt och blev kroppsvisiterade, utan att poliserna förklarade anledningen till åtgärderna. Efter ingripandet uppstod en diskussion om vad som hade hänt. Poliserna förnekade då bl.a. delar av det beskrivna händelseförloppet och uppgav även felaktigt att CC och DD hade befunnit sig tillsammans med en grupp äldre ungdomar.

Utredning

Polismyndigheten (juristen EE) yttrade sig den 17 maj 2021 efter att de berörda befattningshavarna hade fått tillfälle att lämna upplysningar.

Av yttrandet och handlingarna framgår sammanfattningsvis följande.

Polisingripandet

På eftermiddagen den 12 september 2020 kom det in uppgifter till polisens regionledningscentral om att det pågick ett bråk utanför en butik. Enligt inringaren var fyra eller fem killar involverade i bråket och en av dem höll i två knivar. Inringaren uppgav att stämningen var hotfull. Det kom även in uppgifter från ett annat vittne som hade sett en man med kniv. Båda vittnena lämnade uppgifter om de inblandades kläder. Mot denna bakgrund beordrades bl.a. en polispatrull med polisassistenterna FF och GG omedelbart till platsen.

På väg mot den aktuella adressen informerades patrullen om att personerna fortfarande befann sig utanför butiken. Några minuter efter larmet kom patrullen fram och anträffade då en grupp med ungdomar fördelade i två sällskap om fem eller sex respektive två personer. Poliserna uppfattade att personerna delvis stämde in på de signalementsuppgifter som hade lämnats av vittnena. Avståndet mellan grupperna var litet. GG kände igen några av personerna och visste att en av dem som ingick i den större gruppen kände en av de två andra personerna. Han drog därför slutsatsen att samtliga inblandade befann sig på platsen tillsammans. Han kände också till att i vart fall tre av personerna var över 20 år.

FF stannade polisbilen framför den större gruppen, i vilken bl.a. CC och DD ingick, och skrek att de skulle visa sina händer och lägga sig ned. Avsikten med åtgärden var främst att få kontroll över situationen och garantera säkerheten för patrullen och de inblandade personerna. Bedömningen gjordes också att en eller flera gärningsmän kunde ingå i gruppen och de ville därför hålla kvar personerna på platsen.

FF upprepade befallningen flera gånger. Samtidigt tog han fram sitt tjänstevapen och höll det mot bröstet utan att rikta det mot någon person. Han gick därefter fram till personerna som sakta hade börjat lägga sig ned. En person lade sig dock inte ned helt och FF tryckte därför på dennes axel för att få honom att följa uppmaningen. När han upplevde att situationen var under kontroll förde han tillbaka tjänstevapnet i hölstret. GG kommenderade de inblandade personerna muntligen under ingripandet och hade sitt tjänstevapen i hölstret hela tiden.

En kort stund senare visade det sig att en person i gruppen, CC, var mycket ung. När situationen hade lugnat sig bad de därför CC att resa sig upp så att han inte skulle behöva ligga på marken.

Kroppsvisitation genomfördes av samtliga närvarande personer. En person i taget visiterades, och fördes sedan till väggen vid butiken. Beslutet om kroppsvisitation fattades med stöd av 19 § andra stycket polislagen. Som grund för beslutet angavs i det upprättade protokollet att det enligt samtal till regionledningscentralen hade förekommit knivbråk utanför en butik och att patrullen, när den kom fram till platsen, hade anträffat en grupp ungdomar som delvis stämde överens med lämnade signalementsuppgifter. Syftet med åtgärden var att leta efter vapen som kunde komma att användas vid brott mot liv och hälsa. Några sådana föremål påträffades dock inte.

Efter att samtliga hade kroppsvisiterats berättade de inblandade att de hade ägnat sig åt en musikvideoinspelning och att regissören hade tagit med sig knivar och en soft airgun som rekvisita. GG tog de tre bröderna åt sidan för att förklara varför polisen hade ingripit. Kontakt togs även med de yngsta pojkarnas vårdnadshavare, som kom till platsen. En diskussion uppstod då om patrullens agerande under polisinsatsen.

Efter ingripandet upprättades en polisanmälan om grovt tjänstefel mot de inblandade poliserna. Åklagaren beslutade den 17 september 2020 att inte inleda förundersökning, eftersom det inte fanns anledning att anta att brott som hör under allmänt åtal hade förövats.

Polismyndighetens bedömning

Polismyndigheten ansåg i sitt remissvar att omständigheterna varit sådana att det funnits rättsliga förutsättningar att genomföra kroppsvisitation enligt 19 § andra stycket 1 polislagen. Vidare bedömde Polismyndigheten att poliserna haft rätt att använda nödvändigt och proportionerligt våld för att genomföra kroppsvisitationen.

Myndigheten anförde att uppgiften om att vapen riktats mot någon person inte vann stöd av utredningen och att det våld som använts vid ingripandet bestått i att FF tryckt ner DD på marken. Polismyndigheten bedömde den åtgärden som nödvändig och proportionerlig.

I remissvaret behandlades särskilt hanteringen av CC och DD utifrån barnkonventionens krav. Polismyndigheten gjorde i detta avseende följande bedömning.

CC och DD var barn enligt barnkonventionen när ingripandet skedde. Såvitt framkommit av polisernas uppgifter var det först när DD och CC låg på marken som poliserna uppfattade att CC var mycket ung. FF och GG har uppgett att de då direkt beslutade att låta CC ställa sig upp varefter de visiterade honom och lät honom gå och ställa sig vid matbutiken. Därefter vidtogs samma åtgärd avseende DD. En tid därefter kontaktade poliserna pojkarnas vårdnadshavare som sedan kom till platsen. Givetvis är det på kort sikt inte barnets bästa att bli föremål för kroppsvisitation. Ett ingripande mot ett barn kan dock bidra till att förebygga att barnet i ett tidigt skede dras in i allvarlig kriminalitet. Det är också ett viktigt samhällsintresse att förebygga och beivra brott. Mot den bakgrunden har Polismyndigheten inte några invändningar mot att FF och GG verkställde kroppsvisitationen av DD och CC efter att de fått kännedom om deras ålder. I övrigt är myndigheten av uppfattningen att åtgärderna att låta pojkarna få ställa sig upp, samtala med dem tillsammans med deras storebror samt kontakta deras vårdnadshavare varit lämpliga för att tillgodose barnens bästa.

AA:s uppgift om att poliserna reste pojkarna upp på ett hårt sätt utan att förklara sitt agerande motsägs av de uppgifter som FF och GG lämnat. Även om ord står mot ord i den delen kan Polismyndigheten konstatera att det givetvis är av vikt att polisens ingripanden, särskilt mot barn, är motiverade och att poliser uppträder hänsynsfullt.

AA kommenterade remissvaret.

I ett beslut den 24 oktober 2022 anförde *JO Per Lennerbrant* följande:

Bedömning

Rättsliga utgångspunkter

En polis som ska verkställa en tjänsteuppgift ska ingripa på ett sätt som är försvarligt med hänsyn till åtgärdens syfte och övriga omständigheter. Tvång får användas endast i den form och den utsträckning som behövs för att det avsedda resultatet ska uppnås. (Se 8 § första stycket polislagen.)

I kontakter med allmänheten ska en polis – med beaktande av omständigheterna och situationen – agera så hänsynsfullt som möjligt, visa behärskning och uppträda på ett sätt som inger förtroende (se 10 § polisförordningen).

Enligt 19 § andra stycket 1 polislagen får en polis kroppsvisitera en person i den utsträckning som behövs för att söka efter vapen eller andra farliga föremål som är ägnade att användas vid brott mot liv eller hälsa, om det med hänsyn till omständigheterna kan antas att ett sådant föremål kan förklaras förverkat enligt 36 kap. 3 § brottsbalken (se vidare bl.a. JO 2020/21 s. 395). Åtgärden får vidtas utan någon konkret misstanke om brott.

En polis får i vissa fall använda våld för att vidta en tjänsteåtgärd i den mån andra medel är otillräckliga och det med hänsyn till omständigheterna är försvarligt. Det gäller t.ex. om en polis ska verkställa eller biträda vid kroppsvisitation, kroppsbesiktning eller annan liknande åtgärd. Våld mot person får dock i ett sådant fall brukas endast om polisen möts av motstånd. (Se 10 § första stycket 4 och andra stycket polislagen.)

Polisens användning av tjänstevapen regleras bl.a. i Polismyndighetens föreskrifter och allmänna råd om polisens skjutvapen m.m. (PMFS 2016:5, FAP 104-2). Av 17 § andra stycket framgår att en polis får bära pistolen i handen när förhållandena kräver höjd beredskap. När höjd beredskap inte längre krävs ska pistolen åter placeras i sitt hölster.

Förenta nationernas konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen) gäller, enligt vad som nu är av intresse, som lag i Sverige. Konventionens bestämmelser ska beaktas vid avvägningar och bedömningar som rör barn, även i fråga om befintlig lagstiftning (se prop. 2017/18:186 s. 74). Med barn avses i konventionen varje människa under 18 år (se artikel 1).

Principen om barnets bästa finns i artikel 3.1. Den anger att vid alla åtgärder som rör barn, vare sig de vidtas av offentliga eller privata sociala välfärdsinstitutioner, domstolar, administrativa myndigheter eller lagstiftande organ, ska i första hand beaktas vad som bedöms vara barnets bästa. Principen om barnets bästa är en grundprincip som ska vara vägledande vid uttolkningen av övriga bestämmelser i konventionen. Artikel 3 gäller alla åtgärder som direkt eller indirekt rör barn. Det finns dock inget krav på att barnets bästa ska vara utslags-

givande. Däremot ska det vara ett tungt vägande intresse. (Se t.ex. ”Patronen och bilen” NJA 2020 s. 761 p. 22, Barnkonventionsutredningens betänkande, SOU 2020:63 s. 187 f. och s. 242 f., samt Grahn-Farley, Barnkonventionen: en kommentar, 2019, s. 48 f.)

Enligt barnkonventionen får vidare inget barn utsättas för godtyckliga eller olagliga ingripanden i sitt privatliv (se artikel 16.1). Stadgandet får anses betyda att ingrepp i privatlivet måste ha stöd i lag. Därutöver behöver det finnas ett reellt och godtagbart syfte bakom såväl den lagliga möjligheten till ingreppet som ingreppet i sig. (Se t.ex. SOU 2020:63 s. 676 f.)

När polisen vidtar en åtgärd som direkt eller indirekt rör ett barn ska det alltså prövas om åtgärden är förenlig med de rättigheter som tillförsäkras ett barn enligt barnkonventionen.

Min bedömning av det inledande skedet av polisingripandet

Inledningsvis kan jag konstatera att den händelse som föranledde ingripandet var en inspelning av en musikvideo där vapen användes endast som rekvisita. Detta framgick dock för de ingripande poliserna först på ett sent stadium och påverkar därför inte bedömningen av de åtgärder som är aktuella i min granskning.

Av utredningen i ärendet framgår att polispatrullen hade fått information om att det pågick ett bråk mellan flera personer och att vittnen hade sett en eller flera knivar. Uppgifterna var endast några minuter gamla då patrullen kom till platsen. FF och GG har förklarat varför de drog slutsatsen att samtliga på platsen befann sig där tillsammans och uppgett att de inledningsvis inte särskilt uppmärksammade att någon skulle vara mycket ung. Det finns inte anledning att ifrågasätta dessa uppgifter.

Mot bakgrund av den information som patrullen hade vid ingripandet har jag inte anledning att kritisera den inledande åtgärden att beordra personerna i den större grupperingen, däribland CC och DD, att lägga sig ned på marken. Påståendet i anmälan om att FF slängde ned DD på marken och att pojkarna sedan restes upp på ett hårt sätt får inte stöd av utredningen. Jag har därför inte underlag för att göra några uttalanden om detta. Detsamma gäller påståendet om att FF vid ingripandet riktade sitt tjänstevapen mot CC, som inte heller får stöd av utredningen.

FF har själv uppgett att han höll tjänstevapnet i beredskapsläge. Med hänsyn till vad som kommit fram om omständigheterna när poliserna kom till platsen ger inte det anledning till något uttalande från min sida.

Sammantaget anser jag att det inte finns skäl till någon kritik från min sida när det gäller det inledande skedet av polisernas ingripande. Det är dock förståeligt om pojkarna upplevde situationen som både obehaglig och skrämmande.

Min bedömning av kroppsvisitationerna av CC och DD

Av utredningen framgår att både CC och DD kroppsvisiterades. De var vid tidpunkten 10 respektive 15 år gamla och därmed barn enligt barnkonventionens bestämmelser.

Utifrån vad som har kommit fram om omständigheterna vid ingripandet bedömer jag att situationen var sådan att de rättsliga förutsättningarna för kroppsvisitation enligt 19 § andra stycket 1 polislagen var uppfyllda i och för sig. När frågan om kroppsvisitation aktualiserades var det känt för poliserna att i vart fall CC var mycket ung.

När det gäller användningen av tvångsmedel mot barn under 15 år finns det särskild anledning att vara restriktiv. Beträffande kroppsvisitation med anledning av att någon som är under 15 år misstänks ha begått brott finns det en särreglering (se 36 § lagen med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare). I dessa fall får en kroppsvisitation göras endast om det finns särskilda skäl.

Någon motsvarande bestämmelse finns inte för en kroppsvisitation med stöd av polislagen. Som utgångspunkt får polisen alltså kroppsvisitera även den som är under 15 år i den utsträckning som det behövs för att i brottsförebyggande syfte söka efter vapen eller andra farliga föremål. En försvarlighetsbedömning måste dock alltid göras i enlighet med de allmänna principer som gäller för polisingripanden (se 8 § första stycket polislagen). Vidare måste de hänsyn som enligt barnkonventionen, som gäller barn under 18 år, ska tas till barnets bästa och ett barns rätt till sin integritet beaktas vid avvägningen mot det behov som finns av åtgärden. Dessa hänsyn väger tyngre ju yngre barnet är.

När en polis överväger att kroppsvisitera en så ung person som CC måste bedömningen av om åtgärden verkligen är nödvändig således göras med särskild omsorg. Andra, mindre ingripande, åtgärder ska väljas i första hand. Om en kroppsvisitation ändå bedöms nödvändig måste den alltid genomföras på ett sätt som innebär ett så litet obehag som möjligt för barnet, t.ex. att den görs i avskildhet om omständigheterna medger det.

Vid ingripandet hade poliserna information om ett pågående bråk mellan flera personer och att det förekommit knivar vid bråket. Det var en uppgift för poliserna att avbryta bråket och undersöka om någon av de inblandade var beväpnad. I det aktuella fallet var kroppsvisitation en ändamålsenlig åtgärd för det.

De uppgifter som de ingripande poliserna lämnat ger inget svar på om de övervägde andra, mindre ingripande, åtgärder än kroppsvisitation framför allt i fråga om CC. Utredningen kan dock inte sägas ge stöd för att poliserna på något annat sätt än genom en kroppsvisitation kunde kontrollera om CC, eller DD, bar på en kniv eller ett annat vapen som kunde användas vid brott mot liv eller hälsa. Visitationerna hade stöd i lag och syftet med åtgärderna var både reellt och godtagbart. Av utredningen kan jag inte dra slutsatsen att kroppsvisitationerna genomfördes på ett sätt som inte var acceptabelt, med hänsyn till omständigheterna.

Mot den angivna bakgrunden anser jag att kroppsvisitationerna av CC och DD var nödvändiga och inte oförenliga med barnkonventionen, eller polislagens allmänna principer för ingripanden. Detta gäller även med beaktande av den särskilda restriktiviteten som ska präglade bedömningen av åtgärden mot CC, som var under 15 år.

Min samlade bedömning är att kroppsvisitationen av CC inte ger anledning till någon kritik från min sida. Detsamma gäller visitationen av DD.

Avslutningsvis noterar jag att poliserna har uppgett att de efter visitationerna tog CC, tillsammans med hans bröder, åt sidan och förklarade åtgärderna. Poliserna tog också kontakt med pojkarnas vårdnadshavare.

Ärendet föredrogs av rätts-sakkunniga Lovisa Svenaeus. I beredningen deltog även byråchefen Stefan Nyman.

Uttalanden om förutsättningarna för Tullverket att göra en kontroll enligt inregränslagen i ett gränsnära område

(Dnr 1548-2022)

Beslutet i korthet: JO:s granskning har omfattat de rättsliga förutsättningarna för en kontroll enligt inregränslagen i ett gränsnära område. En sådan kontroll kan göras inom ett förhållandevis stort geografiskt område där det även kan vistas individer som inte rest in från ett annat EU-land. Bedömningen måste därför göras med särskild omsorg. Ett exempel på en sådan situation är när kontrollen ska genomföras ombord på ett tåg som efter ankomsten till Sverige gjort ett eller flera uppehåll, där personer kan ha klivit ombord.

Enligt JO förutsätter en kontroll enligt inregränslagen att det finns en eller flera omständigheter som ger anledning att anta att personen har passerat gränsen från ett annat EU-land. För att regeringsformens skydd mot kroppsvisitation inte ska urholkas måste det finnas ett tidsmässigt samband mellan gränspassagen och kontrollen. När en kontroll i det gränsnära området övervägs måste en tulltjänsteman genom frågor, kontroll av resehandlingar eller på något annat sätt söka klarlägga den grundläggande frågan huruvida resenären relativt kort tid före kontrollen har passerat gränsen.

I det granskade fallet konstaterar JO att Tullverket inte presenterat något underlag som gav tulltjänstemännen anledning att anta att personen relativt kort tid före kontrollen passerat gränsen från ett annat EU-land. Det saknades därför rättsliga förutsättningar för de kontrollåtgärder som utfördes. JO kritiserar Tullverket för detta. JO uttalar vidare att dokumentationsskyldigheten för Tullverket bör utökas och skickar beslutet för kännedom till Regeringskansliet.

Anmälan

I en anmälan till JO den 19 februari 2022 förde AA fram klagomål mot Tullverket med anledning av ett ingripande mot honom ombord på ett tåg. Han uppgav huvudsakligen följande.

Tåget hade avgått från Köpenhamn, Danmark, och stannat i Hyllie, Sverige, innan det kom till stationen Triangeln där han klev ombord. Kort efter att han hade satt sig ned kom två tulltjänstemän fram till honom. De öppnade hans väska och började ställa frågor till honom. De frågade bl.a. var han kom ifrån och om han hade något i väskan. Han svarade på frågorna och uppgav att han varit i skolan. Tulltjänstemännen uppmanade honom att kliva av tåget till-

sammans med dem vid Malmö centralstation för en kontroll. De tog med honom till ett rum där han fick ta av sig kläderna och göra knäböj naken. De ingrep mot honom för att han är av utländsk härkomst.

Utredning

Tullverket (överdirektören BB) yttrade sig den 23 augusti 2022 efter att berörda befattningshavare hade fått lämna synpunkter.

Tullverket redogjorde för bakgrunden till händelsen och för upplysningar från tulltjänstemännen enligt följande.

Tulltjänstemännen klev på tåget vid station Hyllie. De minns inte om AA uppmärksammades före eller efter station Triangeln och inte heller om han visade en resehandling. När de samtalade med en annan resenär stod AA bredvid, men han gick snabbt iväg när samtalet kom in på cannabis. De fick därför anledning att anta att AA hade cannabis med sig. Kort därefter samtalade de med AA, som tillfrågades om var han varit, vart han var på väg och om han hade något att deklarerat. AA uppgav att han var på väg hem från skolan, vilket ifrågasattes av tjänstemännen med hänsyn till tiden på dygnet. AA:s svar uppfattades även i övrigt som undvikande och ifrågasättande. Han ville t.ex. inte svara på några följdfrågor kring var han varit efter skolan och uppgav att tjänstemännen inte hade med det att göra.

AA togs därför ut för kontroll och fördes till Tullverkets lokaler vid Malmö centralstation. AA:s väska och kläder kontrollerades, och en ytlig kroppsbesiktning av honom gjordes eftersom det fanns anledning att misstänka att han bar cannabis på kroppen. Han blev inte tillsagd att göra knäböj under den ytliga kroppsbesiktningen. Kontrollen dokumenterades inte eftersom det inte påträffades några restriktionsvaror på AA eller i hans bagage och han inte begärde det.

Tullverket redogjorde därefter för den rättsliga regleringen i lagen om Tullverkets befogenheter vid Sveriges gräns mot ett annat land inom Europeiska unionen (inregränslagen) och lagen om straff för smuggling (smugglingslagen) samt redovisade följande bedömning.

AA har påträffats på ett tåg ankommande från Danmark. Hela järnvägssträckan från Öresundsbron till Malmö central ligger mindre än 15 km från kusten. AA har därmed påträffats i trakterna vid Sveriges kust, i det s.k. gränsnära området. Det geografiska villkoret för att en kontroll ska få genomföras är därmed enligt Tullverkets mening uppfyllt. Det kan även konstateras att det har varit fråga om en selektiv kontroll, grundat på tulltjänstemännens iakttagelser av AA.

För att det ska finnas ”anledning anta” att någon har med sig en restriktionsvara som inte har anmälts kan det vara tillräckligt att en tulltjänsteman på grund av en persons särskilda beteende får uppfattningen att personen har med sig något otillåtet. Det ska vara fråga om en konkret grund på så sätt att det i efterhand går att beskriva vilka omständigheter som låg till grund för kontrollen. Grunden kan dock vara svag och alla detaljer behöver inte vara kända. En tulltjänstemans subjektiva bedömning av en persons beteende kan således i allmänhet vara tillräcklig för att en kontroll ska få utföras. Ju längre bort från gränsen kontrollen görs, desto mer krävs dock som regel för att nå upp till kravet på att det ska finnas anledning anta att personen har med sig en restriktionsvara.

I det aktuella fallet har det varit fråga om en kontroll ombord på ett tåg från utlandet efter första stoppet i Sverige. Det har således funnits en möjlighet att AA inte kommit resande från utlandet. I den situationen kan det vara svårare att komma fram till att det finns anledning anta att personen är anmälningsskyldig, dvs. att personen har fört in varor från annat EU-land. Utifrån de uppgifter som har lämnats av tjänstemännen kan det i efterhand inte uteslutas att det i det aktuella fallet har funnits anledning att anta att AA har medfört en restriktionsvara och att han inte har fullgjort sin anmälningsskyldighet. Det har i sådant fall funnits tillräcklig grund för att ta ut AA för kontroll och för att undersöka hans väska enligt regleringen i inregränslagen.

Enligt Tullverkets mening kan det även ha funnits anledning att anta att AA hade med sig egendom som kunde tas i beslag på grund av misstanke om brott enligt smugglingslagen. Det kan därmed även ha funnits grund för att genomföra en kroppsvisitation och en ytlig kroppsbesiktning enligt regleringen i smugglingslagen. Eftersom inga restriktionsvaror påträffades och AA inte begärde det, upprättades inga dokument rörande kontrollen.

Avslutningsvis beklagade Tullverket att AA upplevde sig ha blivit utsatt för en felaktig eller orättvis behandling.

I ett beslut den 10 februari 2023 anförde *JO Per Lennerbrant* följande:

Rättsliga utgångspunkter

Grundlagsskydd för den kroppsliga integriteten

Var och en är gentemot det allmänna skyddad mot påtvingat kroppsligt ingrepp och mot kroppsvisitation. Skyddet får begränsas genom lag. (Se 2 kap. 6 och 20 §§ regeringsformen.)

Med kroppsvisitation avses en undersökning av kläder och annat som någon bär på sig samt av väskor, paket och andra föremål som någon har med sig (se 28 kap. 11 § tredje stycket rättegångsbalken).

Förutsättningar för en kontroll enligt inregränslagen

Tullverkets rätt att utföra kontroller vid införsel eller utförsel över Sveriges gräns mot ett annat EU-land regleras i inregränslagen. Lagen är tillämplig endast på ett antal särskilt angivna s.k. restriktionsvaror, bl.a. narkotika (se 3 § 2).

Den som för in en vara från ett annat EU-land till Sverige ska anmäla varan till Tullverket bl.a. om varan omfattas av ett förbud mot införsel (se 4 §). Enligt 7 § får en tulltjänsteman undersöka bagage, såsom resväskor och portföljer, samt handväskor och liknande som medförs av en resande för att kontrollera att varor inte förs in i landet i strid med ett införsel förbud. En sådan kontroll förutsätter inte att det finns någon brottsmisstanke, men den får inte ske slumpmässigt (se 2 §).

För att möjliggöra en kontroll enligt 7 § är var och en skyldig att stanna på en tulltjänstemans anmaning (se 5 §). En sådan anmaning får ges i två fall. I det första fallet får den ges till den som i omedelbart samband med inresa till Sverige från ett annat EU-land eller vid utresa från Sverige till ett sådant land befinner sig i omedelbar närhet av en gränspassage (se 5 § första stycket 1).

När det gäller inresande måste den som stoppas en relativt kort tid dessförinnan ha anlänt till landet. I princip ska kontrollåtgärden inledas i nära nog

direkt anslutning till inresan, och det ska finnas ett direkt samband mellan inresan och den senare företagna kontrollåtgärden. (Se prop. 1995/96:166 s. 60.)

Det andra fallet gäller den som anträffas i trakterna invid Sveriges landgräns mot ett annat EU-land, eller kuster, eller i närheten av eller inom en flygplats eller ett annat område som har direkt trafikförbindelse med ett annat EU-land, om det finns anledning anta att han eller hon medför en vara som avses i 3 §, och att han eller hon inte fullgjort sin anmälningsskyldighet enligt 4 § (se 5 § första stycket 2).

Tullverkets befogenheter enligt smugglingslagen

Om det finns anledning att anta att en person som i omedelbart samband med inresa till landet uppehåller sig bl.a. i trakterna invid Sveriges landgräns eller i närheten av eller inom en flygplats eller något annat område som har direkt förbindelse med utlandet har med sig egendom som kan tas i beslag på grund av bl.a. brott enligt smugglingslagen och vissa narkotikabrott får kroppsvisitation, ytlig kroppsbesiktning och urinprovstagning utföras på honom eller henne. En sådan åtgärd får beslutas av en tulltjänsteman. (Se 27 § andra stycket smugglingslagen.)

Bestämmelsen förutsätter att ett ingripande mot den som reser till Sverige görs relativt kort tid efter det att denne har kommit till området (se Åberg, lag [2000:1225] om straff för smuggling 27 §, Lexino 2022-06-01 [Juno]).

Om den undersökte begär det vid förrättningen eller om föremål tas i beslag ska protokoll föras och bevis utfärdas om gjord kroppsvisitation eller kroppsbesiktning (se 29 § andra stycket smugglingslagen).

Bedömning

Utgångspunkter

Det framgår av utredningen att AA blev föremål för ett tullingripande ombord på ett tåg när det befann sig i Sverige. Tåget hade avgått från Köpenhamn.

Jag kan konstatera att det helt saknas dokumentation från ingripandet. Även om det i detta fall inte funnits något dokumentationskrav i författning finns det ändå skäl att anmärka att avsaknaden av dokumentation har försvårat min granskning. Jag vill därför peka på värdet av att tvångsingripanden dokumenteras och återkommer till den frågan i mina avslutande synpunkter.

Tullverket har i sin redovisning av den rättsliga regleringen hänfört sig till inregränslagen och smugglingslagen. Jag gör min bedömning med tillämpning av de regelverken. Inregränslagen innehåller bestämmelser om Tullverkets befogenheter vid både införsel och utförsel över Sveriges gräns från ett annat EU-land. Jag har riktat in mina generella uttalanden på vad som gäller vid införsel.

Tulltjänstemännen steg ombord vid stationen Hyllie och utförde sitt arbete under tågets färd in mot Malmö centralstation. AA har i anmälan uppgett att han steg på tåget vid Triangeln. Någon utredning som motsäger det har inte lagts fram. Jag utgår i fortsättningen från hans uppgift i det avseendet. Den bestämmelse i inregränslagen som aktualiseras är 5 § första stycket 2.

Förutsättningar för en kontroll enligt inregränslagen i ett gränsnära område

Särskild omsorg krävs vid bedömningen

Inregränslagen innehåller bestämmelser om Tullverkets befogenheter för kontroll av bl.a. införsel av varor från ett annat EU-land. Lagen syftar till att möjliggöra en kontroll av att restriktionsvaror inte förs in i landet utan att anmälningsskyldigheten fullgjorts. Var en kontroll kan göras beror på var Tullverket får uppmana någon att stanna.

Bestämmelsen i 5 § första stycket 2 inregränslagen möjliggör en kontroll inom ett förhållandevis stort geografiskt område utöver det område som är i omedelbar närhet av gränspassagen (det gränsnära området). Kontrollen kan därför komma att genomföras i en miljö där det finns personer, resenärer eller andra, som inte är inresande till Sverige och som inregränslagen därför inte är avsedd att tillämpas på. Bedömningen av de rättsliga förutsättningarna för en kontroll måste i dessa fall därför göras med särskild omsorg.

Ett exempel på en situation där bedömningen av förutsättningarna för en kontroll ställer särskilda krav på omsorg är när kontrollen ska genomföras ombord på ett tåg som efter ankomsten till Sverige gjort ett eller flera uppehåll, där personer kan ha klivit ombord.

Det måste finnas ett tidsmässigt samband mellan gränspassagen och kontrollen

En kontroll förutsätter att det finns anledning att anta att den berörda personen medför en restriktionsvara och inte har fullgjort sin anmälningsskyldighet. I det ligger även att det ska finnas en eller flera omständigheter som ger anledning att anta att personen har passerat gränsen från ett annat EU-land.

Beviskravet ”anledning anta” är lågt ställt. För att regeringsformens skydd mot kroppsvisitation inte ska urholkas måste det enligt min mening även för dessa fall uppställas ett krav på ett tidsmässigt samband mellan inresan och kontrollen. Detta kan för övrigt anses följa redan av att det i lagtexten talas om att den berörda personen ”medför” (och alltså inte exempelvis ”bär på sig” eller ”har med sig”) en restriktionsvara.

När en kontroll i det gränsnära området övervägs måste tulltjänstemannen genom frågor, kontroll av resehandlingar eller på något annat sätt söka klarlägga den grundläggande frågan huruvida den berörda personen relativt kort tid före kontrollen har passerat gränsen från ett annat EU-land (se också Tullverkets RättsPM Kontroll i gränsnära område, 2021-04-20, Tullverkets dnr RTA-1376, s. 44 f. och 50 f.). Om det som därvid kommer fram inte ger anledning att anta att personen i fråga är inresande från ett annat EU-land, saknas förutsättningar för en kontroll med stöd av inregränslagen.

Inregränslagen gav inte stöd för kontrollen

Av utredningen framgår att tulltjänstemännen steg på tåget vid Hyllie och att tåget därefter gjorde ett uppehåll vid Triangeln. Tulltjänstemännen måste därför under den fortsatta resan in mot Malmö ha varit medvetna om att det kunde finnas resenärer som inte varit ombord när tåget passerade gränsen till Sverige.

Som jag nämnt utgår jag från AA:s uppgift om att han steg på tåget vid Triangeln. Tulltjänstemännen har uppgett att de frågade AA bl.a. var han hade varit och vart han var på väg, men det framgår t.ex. inte att de uttryckligen frågade om han hade rest in från Danmark. Vidare minns tulltjänstemännen inte om AA uppvisade en resehandling.

Den utredning som Tullverket lagt fram ger inget klart svar på frågan vilka omständigheter som tulltjänstemännen lade till grund för bedömningen att AA hade passerat gränsen. Endast det förhållandet att tåget hade avgått från Köpenhamn var enligt min mening inte tillräckligt.

Min samlade bedömning är att det inte presenterats något underlag som gav tulltjänstemännen anledning att anta att AA rest med tåget från Köpenhamn, eller att han på annat sätt relativt kort tid före kontrollen passerat gränsen från ett EU-land. Det saknades således förutsättningar att kontrollera AA med stöd av inregränslagen. Utredningen ger dock inte stöd för att AA valdes ut för kontrollen av någon annan anledning än hans beteende när tulltjänstemännen samtalade med en annan resenär om cannabis.

Det fanns inte heller stöd för åtgärderna enligt smugglingslagen

Det fanns alltså inte anledning att anta att AA passerat gränsen. Av det skälet saknades förutsättningar även för de åtgärder som tulltjänstemännen vidtog med stöd av smugglingslagen, bl.a. den ytliga kroppsbesiktningen.

AA har gjort gällande att han under kroppsbesiktningen blev tillsagd att göra knäböj. Hans uppgifter har dock tillbakavisats av tulltjänstemännen. Jag får konstatera att ord står mot ord och att ytterligare utredning sannolikt inte kommer att leda till ökad klarhet. Jag vill dock rent allmänt framhålla att det vid en ytlig kroppsbesiktning inte är tillåtet att beordra den undersökta att inta några särskilda kroppsställningar för att underlätta undersökningen (se prop. 1981/82:2 s. 46 f.).

Avslutande synpunkter och kritik

Tulltjänstemännen har genomfört en kontroll av AA med stöd av inregränslagen och vidtagit åtgärder enligt smugglingslagen utan att det fanns rättsliga förutsättningar för det. Åtgärderna innebar att AA:s rörelsefrihet inskränktes under en inte obetydlig tid och att han, framför allt genom den ytliga kroppsbesiktningen, utsattes för en undersökning som innebar ett intrång i den personliga integriteten.

Det är ett grundläggande rättssäkerhetskrav att tvångsmedel hanteras korrekt. Det är vidare en självklarhet att en tulltjänsteman har de rättsliga förutsättningarna klara för sig innan ett beslut om tvångsmedel fattas. I det här fallet har tulltjänstemännens överväganden brutit i den grundläggande frågan om huruvida AA relativt kort tid före kontrollen hade passerat gränsen till Sverige, trots att de med hänsyn till omständigheterna hade anledning att göra den bedömningen med särskild omsorg. Jag ser allvarligt på det inträffade.

Tullverket kritiserar för att AA kontrollerades enligt inregränslagen och för att han kroppsvisiterades och blev föremål för en ytlig kroppsbesiktning enligt smugglingslagen, trots att det inte fanns rättsliga förutsättningar för åtgärderna.

Tullverkets dokumentationsskyldighet bör utökas

Avsaknaden av dokumentation har, som jag nämnt, försvårat granskningen. Frågan om att införa ett dokumentationskrav för Tullverkets befogenheter att upptäcka brott har behandlats i ett betänkande som nyligen lämnats till regeringen (se SOU 2022:48).

I mitt remissvar påtalade jag vikten av att ingripanden dokumenteras för att JO effektivt ska kunna utöva sin tillsyn över Tullverket (se JO:s dnr R 78-2022). Vidare förde jag fram att ett dokumentationskrav innebär ett incitament för beslutsfattaren att tänka igenom om förutsättningarna för en viss åtgärd är uppfyllda.

Min granskning i det här ärendet illustrerar värdet av den dokumentationsskyldighet som jag efterlyste i remissvaret. Till det sagda vill jag, för ingripanden som inte görs i omedelbar närhet av en gränspassage, peka på de rättssäkerhets- och kontrollskäl som talar för en dokumentation av vad som föranlett kontrollen och att den genomförs inom det geografiska område som lagstiftningen medger.

Det finns därför skäl att skicka en kopia av beslutet till Regeringskansliet för kännedom.

Ärendet föredrogs av rättssakkunniga Leo Nilsson Nannini. I beredningen deltog även byråchefen Stefan Nyman.

Allvarlig kritik mot Polismyndigheten för långsam och passiv handläggning av en förundersökning om förmögenhetsbrott

(Dnr 1994-2022)

Beslutet i korthet: I en förundersökning om förmögenhetsbrott vidtog Polismyndigheten under nästan fyra års tid i princip inte någon utredningsåtgärd alls. I beslutet konstaterar JO att en sådan passivitet naturligtvis är helt oacceptabel och i strid med rättegångsbalkens skyndsamhetskrav. JO tar upp frågan om den passiva handläggningen också skulle kunna innebära en kränkning av Europakonventionens egendomsskydd, men konstaterar att det inte finns tillräckligt underlag i ärendet för att göra uttalanden om det.

JO har vid upprepade tillfällen riktat kritik mot Polismyndigheten för de långa handläggningstider som på många håll förekommer inom utredningsverksamheten, särskilt när det gäller förundersökningar om bedrägerier och andra typer av förmögenhetsbrott. Den passiva handläggningen av den aktuella förundersökningen är därmed inte en isolerad händelse. Bilden som framträder av Polismyndighetens utredningsverksamhet är mycket bekymmersam och ger intrycket att vissa typer av förmögenhetsbrott i praktiken inte längre utreds av myndigheten. Enligt JO är det mycket angeläget att Polismyndigheten snarast kommer till rätta med ärendebalanserna.

Sammantaget är JO mycket kritisk till hur Polismyndigheten har hanterat den aktuella förundersökningen. Polismyndigheten får därför allvarlig kritik av JO. Det finns enligt JO anledning att uppmärksamma regeringen på de

förhållanden som kommit fram. Beslutet skickas därför till Regeringskansliet för kännedom. Det skickas även till riksdagen för kännedom.

Bakgrund och anmälan

Vid Polismyndighetens handläggning sedan augusti 2018 en förundersökning om förskingring, sedan en boutredningsman polisanmält en person för att ha utnyttjat sin roll som god man och fört över stora belopp till sitt eget konto.

I en anmälan som kom in till JO i juni 2021 förde AA fram klagomål mot Polismyndigheten för långsam handläggning av förundersökningen (dnr 5154-2021). Av handlingar som JO hämtade in från Polismyndigheten framgick att det i princip inte hade vidtagits någon utredningsåtgärd i förundersökningen på nästan tre år och att det berodde på resursbrist hos sektionen för utredning av bedrägeribrott vid polisregion Stockholm, där förundersökningen handlades.

Jag fattade beslut i ärendet den 3 september 2021. I beslutet redogjorde jag för att Polismyndighetens internrevision nyligen hade gjort en uppföljande granskning av polisregionernas handläggning av bedrägeriärenden och konstaterat bl.a. att ärendeinflödet är så stort att Polismyndigheten inte kommer att kunna avsätta tillräckliga resurser för att hantera ärendena i enlighet med det rättsliga uppdraget.

I internrevisionens rapport lämnades vissa rekommendationer om vad som bör göras för att det stora inflödet av ärenden ska kunna hanteras på ett sätt som svarar mot polisens brottsutredande uppdrag och de krav på rättssäkerhet som följer av rättegångsbalken. Av en bilaga till rapporten framgick att rikspolischefen beslutat att Nationella operativa avdelningen (Noa) senast den 1 december 2021 skulle ta fram en handlingsplan för det fortsatta arbetet med att hantera det stora inflödet av bedrägerianmälningar.

Mot den beskrivna bakgrunden bedömde jag att det inte fanns tillräcklig anledning för mig att ytterligare utreda AA:s anmälan. Jag erinrade dock Polismyndigheten om rättegångsbalkens bestämmelse om att en förundersökning ska bedrivas så skyndsamt som omständigheterna medger.

I en anmälan till JO den 4 januari 2022 förde AA återigen fram klagomål mot Polismyndigheten för handläggningen av förundersökningen. JO hämtade på nytt in handlingar från Polismyndigheten och begärde även muntliga upplysningar från myndigheten. Det kom då fram att Polismyndigheten inte hade vidtagit några utredningsåtgärder i förundersökningen sedan mitt beslut i september 2021.

Utredning

JO begärde att Polismyndigheten skulle yttra sig över handläggningen av förundersökningen. Yttrandet skulle avse bl.a. hur myndighetens handläggning förhåller sig till egendomsskyddet i artikel 1 i första tilläggsprotokollet till Europakonventionen och rätten till ett effektivt rättsmedel i konventionens artikel 13.

Polismyndigheten (juristen BB) yttrade sig den 28 oktober 2022 efter att berörda befattningshavare hade beretts tillfälle att lämna upplysningar.

Av yttrandet och handlingarna framgår bl.a. följande.

Den 6 augusti 2018 polisanmälde en boutredningsman, som företrädare för ett dödsbo, dödsboets gode man för förskingring. Anmälan avsåg att den gode mannen hade utnyttjat sin roll som ställföreträdare för en senare avliden person och fört över pengar till sitt konto både före och efter personens död. De anmälda transaktionerna gällde sammantaget ett belopp om drygt 2,3 miljoner kronor, varav knappt hälften sedermera återbetalades från den gode mannen till dödsboet. Kopior av bl.a. kontoutdrag lämnades in till Polismyndigheten i samband med att polisanmälan upprättades. Förundersökning inleddes samma dag av en polisiär undersökningsledare.

Den 17 juni 2020 lades ärendet över på en åklagare, som därmed blev undersökningsledare. Någon vecka senare lämnade åklagaren direktiv till Polismyndigheten om att begära in uppgifter om godmanskapet för att se under vilken tidsperiod som den utpekade personen hade varit god man. Under sommaren 2020 försökte en handläggare vid Polismyndigheten att få in dessa uppgifter från Överförmyndarnämnden, men utan resultat.

Från och med hösten 2020 har Åklagarmyndigheten kontinuerligt skickat påminnelser till Polismyndigheten och önskat besked om när utredningsåtgärder kan vidtas. Det generella svaret från Polismyndighetens sida har varit att det saknas resurser för att handlägga ärendet och att handläggningen kommer att påbörjas när ärenden med högre prioritet har avslutats.

I oktober 2021 gav åklagaren direktiv om att göra ytterligare försök att få in uppgifter om godmanskapet. Sådana utredningsåtgärder vidtogs under sommaren 2022. Det som kom fram visade att någon bankfullmakt eller något godmansförordnande aldrig funnits.

Ärendet har över tid handlagts av olika handläggare vid polisregion Stockholm. En av dessa började vid bedrägerisektionen i augusti 2021 och fick då ansvar för mellan 1 700 och 1 800 ärenden samt därutöver ett delat bevakningsansvar för ytterligare ca 1 500 ärenden. Handläggarens främsta prioritet var förundersökningar med pågående tvångsmedel i form av beslag och penningbeslag.

I maj 2022 inledde polisregion Stockholm en ny insats för ärenden där det fanns många påminnelser från Åklagarmyndigheten i kombination med en nära förestående preskription. Det aktuella ärendet ingick i insatsen men utreddes inte eftersom det hela tiden fanns ärenden med högre prioritet.

Den nuvarande handläggaren har uppgett att han under oktober 2022 vidtagit ett antal utredningsåtgärder. Handläggaren har även redogjort för dessa åtgärder.

I bilagor till Polismyndighetens yttrande har Noa och polisregion Stockholm redogjort för bl.a. arbetet med bedrägeriärenden.

Av uppgifterna från Noa framgår bl.a. följande. Chefen för Noa har sedan den 1 april 2020 processansvaret för bl.a. bedrägeribrott. Nationellt bedrägericentrum (NBC) vid Noa har fått i uppdrag att ta fram den handlingsplan som rikspolischefen beslutade om under 2021. En formell och beslutad handlingsplan har ännu inte tagits fram. NBC har under 2021 omorganiserats och rekrytering av medarbetare har pågått under 2021 och 2022. Det har inneburit att NBC tvingats göra kraftiga prioriteringar mellan en mängd olika arbets-

uppgifter. NBC har dock vidtagit ett antal åtgärder med anledning av rikspolischefens beslut, men det är ännu för tidigt att uttala sig om resultatet av dessa. Handlingsplanen beräknas vara färdigställd under hösten 2022.

Av uppgifterna från polisregion Stockholm framgår bl.a. följande. Sedan våren 2022 har revisioner inletts som rör ärendebalansen. En dialog pågår med Åklagarmyndigheten för hantering av de ärenden som riskerar preskription. En första intern uppföljning av aktiviteter och effekter har genomförts. Det är dock ännu för tidigt för att kunna bedöma hur stor effekt den inledda insatsen kommer att få.

Polismyndigheten redovisade följande bedömning.

Utredningen har inte bedrivits tillräckligt skyndsamt

Utredningen visar att det inte har vidtagits några åtgärder i den nu aktuella brottsutredningen sedan anmälan gjordes i augusti 2018 fram till våren 2022, med undantag av sommaren 2020 då försök gjordes att få in uppgifter om ställföreträdarskapet. Det står således klart att utredningen inte har bedrivits enligt lagstadgade krav på skyndsamhet (23 kap. 4 § andra stycket RB [*rättegångsbalken, JO:s anm.*]).

Att åtgärder inte har vidtagits i utredningen förefaller huvudsakligen vara ett resultat av belastningen och situationen i polisregion Stockholm som under den aktuella tidsperioden har varit hårt drabbad av dödligt våld, skjutningar, sprängningar och stort inflöde av ärenden som härrör från den organiserade brottsligheten. Polisregionen tvingas dagligen göra hårda prioriteringar av tillgängliga resurser. Även de enskilda handläggarnas höga arbetsbelastning och resursbristen vid den aktuella enheten är en del av problemet. Den uppkomna situationen är naturligtvis inget som handläggarna i de enskilda ärendena ska eller kan lastas för.

Hur förhåller sig handläggningen till i remissen angivna bestämmelser i Europakonventionen?

Artikel 1 i första tilläggsprotokollet till Europakonventionen innebär bl.a. ett skydd mot egendomsberövande och att staten har en skyldighet att utreda och vid behov åtala brott mot egendom. En kränkning av artikeln kan exempelvis uppkomma om myndigheter inte effektivt söker utreda hur en person gått miste om sin egendom [...]. Konventionen gäller som lag i Sverige och enligt artikel 13 har den som på rimliga grunder påstår sig ha utsatts för ett konventionsbrott rätt till ett rättsmedel för att få sitt påstående prövat och för att, om det finns skäl därtill, erhålla rättelse eller gottgörelse [i] någon form.

Med beaktande av den långa handläggningstiden i det nu aktuella ärendet gör Polismyndigheten bedömningen att myndighetens hantering av ärendet kan ha inneburit ett ingrepp i det skydd mot kränkningar av egendomsberövande som artikel 1 i första tilläggsprotokollet till Europakonventionen garanterar.

Det bör dock framhållas att det slutliga ställningstagandet i denna fråga inte kan ske inom ramen för detta remissvar.

Avslutande synpunkter

För att komma till rätta med bristerna har i bilagorna redogjorts för ett antal åtgärder som Polismyndigheten har vidtagit och kommer att vidta för att komma till rätta med problemet. Förhoppningen är att utredningstiderna genom åtgärderna ska stabiliseras på en nivå som uppfyller gällande skyndsamhetskrav.

Sammanfattningsvis kan konstateras att Polismyndighetens handläggningstid har blivit utdragen, vilket givetvis är beklagligt.

I kompletterande upplysningar som lämnades till JO i december 2022 har Polismyndigheten uppgett att handlingsplanen nu är framtagen och färdigberedd hos NBC och kommer att beredas vidare inom myndigheten.

Vidare framgår av upplysningar från en handläggare vid Polismyndigheten till JO i februari 2023 att den aktuella förundersökningen nu har redovisats till åklagare.

I ett beslut den 7 mars 2023 anförde *JO Per Lennerbrant* följande:

Bedömning

Handläggningen har varit passiv och tagit oacceptabelt lång tid

En förundersökning ska bedrivas så skyndsamt som omständigheterna medger (se 23 kap. 4 § andra stycket rättegångsbalken). Det är undersökningsledaren som har ansvar för förundersökningen i dess helhet. Han eller hon ska bl.a. se till att utredningen bedrivs effektivt. (Se 1 a § andra stycket förundersökningskungörelsen.)

När förundersökningen leds av en åklagare styr han eller hon arbetet genom direktiv till Polismyndigheten (jfr 23 kap. 3 § andra stycket rättegångsbalken). Polismyndigheten ska se till att de utredningsdirektiv som åklagaren ger leder till adekvata åtgärder (se t.ex. JO 2012/13 s. 94, dnr 4217-2010).

I den aktuella förundersökningen har det, trots direktiv och påminnelser från åklagare, under nästan fyra års tid i princip inte vidtagits någon utredningsåtgärd alls. En sådan passivitet är naturligtvis helt oacceptabel och i strid med rättegångsbalkens skyndsamhetskrav. Ansvaret för detta ligger hos Polismyndigheten.

Har Europakonventionens egendomsskydd kränkts?

Enligt artikel 1 i första tilläggsprotokollet till Europakonventionen, som gäller som lag i Sverige, ska varje fysisk eller juridisk person ha rätt till respekt för sin egendom. Av artikel 13 i konventionen framgår att var och en, vars fri- och rättigheter enligt konventionen kränkts, ska ha rätt till ett effektivt rättsmedel inför en nationell myndighet.

Genom artikel 1 i tilläggsprotokollet anses staten ha en positiv förpliktelse att se till att äganderätten skyddas mot kränkningar utförda av andra privata rättssubjekt. Detta sker framför allt genom att lagen skyddar mot tillgrepp av egendom och ger möjlighet att återfå egendom som frånhänts ägaren olovligen. I statens skyldigheter ingår att sörja för att det finns lämpliga rättsmedel mot ingrepp i äganderätten och att utreda och vid behov åtala brott mot egendom. Hänsyn ska också tas till möjligheterna för den enskilde att väcka en skadeståndstalan.

Skyldigheten är dock begränsad till vad som framstår som rimligt med hänsyn till omständigheterna, och brott mot artikeln föreligger endast vid mer flagranta och allvarliga brister i en brottsutredning. Vid bedömningen av om en kränkning föreligger har det betydelse om bristerna medfört att utsikterna till

framgång i ett skadeståndsmål begränsats. (Se t.ex. Europadomstolens domar *Blumberga v. Latvia*, no. 70930/01, §§ 67 och 68, 14 October 2008, och *Abukauskai v. Lithuania*, no. 72065/17, § 61, 25 February 2020, samt Danelius, *Mänskliga rättigheter i europeisk praxis*, 5 uppl. 2015, s. 578.)

Egendomsskyddet omfattar alltså en förpliktelse för staten att utreda ingrepp i äganderätten utförda av privata rättssubjekt. Att i princip helt underlåta att vidta utredningsåtgärder i en förundersökning om allvarliga förmögenhetsbrott kan medföra en kränkning av egendomsskyddet, vilket Polismyndigheten också har varit inne på i sitt remissvar.

Som jag konstaterat har Polismyndighetens handläggning stått i strid med rättegångsbalkens skyndsamhetskrav. Frågan om huruvida handläggningen också har inneburit en konventionskränkning kräver överväganden som inte låter sig fullt ut göras på det underlag som finns i ärendet. Jag har därför inte ett tillräckligt underlag för att göra några uttalanden i den frågan. Mot den bakgrunden har jag inte anledning att gå in på frågan om rätten till ett effektivt rättsmedel enligt artikel 13.

Kritik och avslutande synpunkter

Polismyndigheten förtjänar allvarlig kritik för hur den aktuella förundersökningen har hanterats.

Den passiva handläggningen är emellertid dessvärre inte en isolerad händelse utan tvärtom något som jag återkommande ser exempel på i min tillsyn över Polismyndigheten. JO har också vid upprepade tillfällen riktat kritik mot Polismyndigheten för de långa handläggningstider som på många håll förekommer inom utredningsverksamheten, särskilt när det gäller förundersökningar om bedrägerier och andra typer av förmögenhetsbrott (se t.ex. JO 2010/11 s. 146, dnr 2576-2009, samt JO:s beslut den 15 augusti 2014, dnr 6019-2013, och den 16 mars 2022, dnr 883-2021 och 2116-2021).

Riksrevisionen har nyligen i en granskningsrapport konstaterat att Polismyndigheten inte hanterar mängdbrotten, bl.a. bedrägerier, på ett effektivt sätt och bedömt läget som allvarligt (se RiR 2023:2). Även den inledningsvis nämnda rapporten från Polismyndighetens internrevision visar att myndigheten har svårt att hantera bedrägeriärenden enligt rättegångsbalkens krav.

Den bild som sålunda framträder av Polismyndighetens utredningsverksamhet är mycket bekymmersam och ger intrycket att vissa typer av förmögenhetsbrott i praktiken inte längre utreds av myndigheten. Det riskerar att allvarligt skada allmänhetens förtroende för Polismyndigheten och kan i förlängningen leda till att den som blir utsatt för brott upplever att man inte kan räkna med någon hjälp från de brottsutredande myndigheternas sida. Detta är naturligtvis djupt problematiskt.

Avslutningsvis vill jag säga att jag ställer mig mycket frågande till att arbetet med att ta fram den handlingsplan som rikspolischefen beslutat om inte gets högre prioritet inom Polismyndigheten. Det är mycket angeläget att myndigheten snarast kommer till rätta med ärendebalanserna.

Det finns anledning att uppmärksamma regeringen på de förhållanden som kommit fram. Jag skickar därför en kopia av beslutet till Regeringskansliet för

kännedom. Det finns också skäl att skicka en kopia av beslutet till riksdagen för kännedom.

Ärendet föredrogs av rättssakkunniga Lovisa Svenaeus. I beredningen deltog även byråchefen Stefan Nyman.

Polisen har äventyrat en misstänkts rätt till en rättvis rättegång genom att i samband med ett tvångsingripande fråga honom om pinkoden till en mobiltelefon som togs i beslag

(Dnr 2426-2022)

Beslutet i korthet: En 16-årig pojke hämtades till förhör med anledning av misstanke om brott och hans mobiltelefon togs i beslag. Polisen frågade honom om pinkoden till telefonen i samband med hämtningen, utan att informera honom om hans rätt att vara tyst. Först vid ett förhör som hölls på polisstationen delgavs han misstanken och informerades om sina rättigheter som misstänkt. Vid förhöret närvarade även hans försvarare.

Enligt JO bör information om ett lösenord betraktas som en del av utredningen av ett misstänkt brott. Polisen får fråga en misstänkt om koden till exempelvis en mobiltelefon som tagits i beslag, men för att den misstänktes rätt till en rättvis rättegång inte ska äventyras bör frågan ställas inom ramen för ett förhör. Därigenom säkerställs att den misstänkte har delgetts misstanken och underrättats om sina rättigheter – bl.a. rätten att vara tyst och inte behöva bidra till utredningen av sin egen skuld – samt har getts möjlighet att ha en försvarare närvarande.

JO konstaterar att dessa förutsättningar inte var uppfyllda när 16-åringen tillfrågades om sin pinkod. Polisernas agerande var därmed inte förenligt med den misstänktes rätt att inte behöva medverka i utredningen. Agerandet var inte heller förenligt med barnkonventionen. Polismyndigheten kritiserar för att pojken tillfrågades om pinkoden till den beslagtagna mobiltelefonen på det sätt som skedde.

Anmälan

I en anmälan som kom in till JO den 20 mars 2022 förde advokaten AA fram klagomål mot Polismyndigheten. AA var kritisk mot att polisen avkrävde hennes klient, som i JO:s beslut benämns NN, pinkoden till hans mobiltelefon i samband med att polisen hämtade NN till förhör och tog mobiltelefonen i beslag. Detta gjordes utan att polisen upplyste honom om de rättigheter som tillkommer en misstänkt, bl.a. att han inte var skyldig att uppge pinkoden. Enligt AA kände sig NN tvingad att uppge koden även om inget faktiskt tvång förekom. NN var misstänkt för ett förhållandevis allvarligt brott och mobiltelefonen misstänktes ha använts som brottsverktyg. NN var 16 år vid tidpunkten för ingripandet.

Utredning

Polismyndigheten (juristen BB) yttrade sig den 5 oktober 2022 efter att upplysningar lämnats av berörda befattningshavare och Utvecklingscentrum Mitt vid Polismyndighetens nationella operativa avdelning.

Av Polismyndighetens yttrande och handlingarna i övrigt framgår i huvudsak följande.

En åklagare beslutade att NN skulle hämtas till förhör och om husrannsakan hemma hos honom. Syftet med husrannsakan var bl.a. att eftersöka föremål som var underkastat beslag.

En polispatrull genomförde husrannsakan och hämtade NN till förhör den 17 mars 2022. Poliserna hade ett muntligt direktiv om att inte delge NN misstanken. Det skulle i stället ske på polisstationen när vårdnadshavare och försvarare var närvarande. Patrullen förklarade för NN varför de kommit dit och att han skulle tas med till förhör på polisstationen. Patrullen förklarade också att hans mobiltelefon skulle tas i beslag och frågade efter pinkoden till den, varpå NN uppgav koden. Mobiltelefonen var redan upplåst och ett samtal pågick mellan NN och hans mamma. En av poliserna tog telefonen och pratade med mamman. Han förklarade vad NN var misstänkt för och bad henne att åka till polisstationen.

Av protokollet från det förhör som hölls samma dag framgår att NN vid förhöret inledningsvis informerades bl.a. om rätten att inte behöva yttra sig. Advokaten AA frågade hur det gått till när mobiltelefonen togs i beslag eftersom NN hade upplevt sig tvingad att lämna ifrån sig pinkoden och inte hade fått någon information om att han inte behövde göra det. I protokollet saknas dokumentation om förhørsledarnas svar.

Av yttranden från berörda befattningshavare framgår bl.a. att NN tillfrågades om pinkoden till sin mobiltelefon i samband med att han hämtades till förhör och telefonen togs i beslag, att NN då inte fick någon information om att han inte var skyldig att uppge pinkoden och att det är rutin att fråga efter pinkoden till en mobiltelefon som tas i beslag. Det fördes också fram att det är till den misstänktes fördel att få uppge pinkoden bl.a. eftersom det då går fortare att undersöka mobiltelefonen, vilket svarar mot kraven på att en förundersökning där den misstänkte är under 18 år ska bedrivas med särskild skyndsamhet.

Polismyndigheten redovisade följande bedömning.

Det är klarlagt att en av de ingripande poliserna i samband med verkställandet av husrannsakan och beslaget efterfrågade koden till NN:s mobiltelefon och att NN vid det tillfället inte delgavs misstanke och informerades om sina rättigheter, utan att det skedde i samband med förhör på polisstationen senare samma dag. Berörd befattningshavare har uppgett att åtgärden att efterfråga koden vidtogs för att ärendet skulle kunna hanteras skyndsamt samt att det är rutin att så sker. I anmälan uppges att NN upplevde att han var tvungen att lämna ifrån sig koden, utan att något faktiskt tvång förekom.

Enligt [*förundersökningskungörelsen, JO:s anm.*] och [*lagen med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare, JO:s anm.*] finns särskilda krav på skyndsamt handläggning av en förundersökning när misstänkt respektive målsägande är under 18 år. De skäl som har angetts för att efterfråga koden till NN:s mobiltelefon framstår därför som angelägna i och för sig. Samtidigt får krav på skyndsamhet inte medföra risker för rättssäkerheten i andra avseenden. Det är t.ex. en grundläggande princip att den miss-

tänkte inte ska behöva bidra till utredningen genom att göra medgivanden eller tillhandahålla belastande material. Vidare kräver barnkonventionen att särskilda hänsyn tas i alla åtgärder som rör barn.

Polismyndigheten anser att det förfaringssätt som har använts i ärendet att, i samband med hämtning till förhör, och verkställandet av beslag av NN:s mobiltelefon, också efterfråga koden till telefonen kan ifrågasättas utifrån grundläggande principer till skydd för den enskildes rättssäkerhet. Då NN inte var skyldig att uppge koden till sin telefon, vare sig i samband med beslaget eller vid förhöret som hölls senare samma dag, hade en rimligare åtgärd varit att avvakta med att efterfråga koden till telefonen till dess att NN hade delgivits misstanke och informerats om sina rättigheter. Ett sådant tillvägagångssätt hade också bättre överensstämmt med grundprinciperna om barnets bästa och barnets rätt att komma till tals i artikel 3 respektive 12 i barnkonventionen. Den omständigheten att NN inte hade tillräcklig kännedom om utredningsförfarandet och gällande regelverk när han ombads att lämna koden till sin mobiltelefon har medfört att han inte gavs möjlighet att till fullo tillvarata sina rättigheter, vilket får anses vara en brist.

I ett beslut den 9 maj 2023 anförde *JO Per Lennerbrant* följande:

Rättslig reglering

Rätten att inte behöva bidra till utredningen om egen skuld

Grundläggande bestämmelser om rätten till en rättvis rättegång finns bl.a. i 2 kap. 11 § andra stycket regeringsformen, artiklarna 47 och 48 i EU-stadgan om de grundläggande rättigheterna och artikel 6.1 i Europakonventionen.

Enligt 2 kap. 11 § andra stycket regeringsformen ska en rättegång genomföras rättvist och inom skälig tid.

I artikel 6.1 i Europakonventionen sägs att var och en, vid prövningen av en anklagelse mot honom för brott, ska vara berättigad till en rättvis rättegång. Rättigheterna enligt artikel 6.1 är tillämpliga när en behörig myndighet har under rättat den enskilde om misstanken eller, på grund av misstanken, har vidtagit en åtgärd som på ett väsentligt sätt påverkar den enskildes situation (se bl.a. Ibrahim m.fl. mot Förenade kungariket, no. 50541/08, 50571/08, 50573/08 och 40351/09, 13 september 2016, p. 249).

I begreppet rättvis rättegång anses ingå principen om att den som är misstänkt för ett brott har rätt att inte yttra sig om egen brottslighet och att inte belasta sig själv. Den misstänkte behöver alltså inte bidra till utredningen om egen skuld eller till bevisningen i målet genom att göra medgivanden eller tillhandahålla belastande material. Den misstänkte är inte skyldig att på något sätt underlätta åklagarens arbete. Dessa rättigheter är centrala inslag i en rättvis rättegång och ska skyddas mot otillbörliga påtryckningar från myndigheternas sida. (Se t.ex. Funke mot Frankrike, no. 10828/84, 25 februari 1993, p. 44, John Murray mot Förenade kungariket, no. 18731/91, 8 februari 1996, p. 45, NJA 2021 s. 286 p. 17 med hänvisningar och Danelius m.fl., Mänskliga rättigheter i europeisk praxis, sjätte uppl., s. 357 f.)

Rätten till en rättvis rättegång är intimt förknippad med den s.k. oskuldspresumtionen som innebär att var och en ska betraktas som oskyldig till dess att hans eller hennes skuld lagligen har fastställts. I artikel 7 i Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2016/343 om förstärkning av vissa aspekter av

oskuldspresumtionen och av rätten att närvara vid rättegången i straffrättsliga förfaranden (oskuldspresumtionsdirektivet) sägs att misstänkta har rätt att tåla med avseende på det brott som de misstänks för.

Utredningar om brott där ett barn är misstänkt måste bedrivas på ett sätt som beaktar bl.a. barnets ålder och mognad. Myndigheter måste se till att barnet förstår förfarandet och dess innebörd samt sina rättigheter, särskilt vad gäller rätten att inte medverka. (Se bl.a. Panovits mot Cypern, no. 4268/04, 11 december 2008, p. 67.)

Barnkonventionen

Barnkonventionen gäller, enligt vad som nu är av intresse, som lag i Sverige. Konventionens bestämmelser ska beaktas vid avvägningar och bedömningar som rör barn, även i fråga om befintlig lagstiftning (se prop. 2017/18:186 s. 74). Med barn avses i konventionen varje människa under 18 år (se artikel 1).

En grundprincip i barnkonventionen är att barnets bästa ska beaktas i första hand vid alla åtgärder som rör ett barn (se artikel 3.1). Det finns inget krav på att barnets bästa ska vara utslagsgivande, men det ska vara ett tungt vägande intresse vid alla åtgärder som rör ett barn (se t.ex. Barnkonventionsutredningens betänkande SOU 2020:63 s. 187 f. och s. 242 f.).

Av konventionen följer också rätten för varje barn som misstänks för brott att exempelvis snarast och direkt underrättas om vilka anklagelser som riktas mot honom eller henne och att få juridiskt biträde eller annan lämplig hjälp samt att inte tvingas att avge vittnesmål eller erkänna sig skyldig. (Se artikel 40.2.)

Underrättelse till den misstänkte om dennes rättigheter

För att rättigheterna enligt Europakonventionen inte enbart ska vara teoretiska utan praktiska och effektiva krävs att den som anklagas för brott informeras om sina rättigheter (se Ibrahim m.fl. mot Förenade kungariket, p. 272).

Att den misstänkte ska underrättas om sin rätt att tåla följer också av artikel 3.1.e i Europaparlamentets och rådets direktiv 2012/13/EU om rätten till information vid straffrättsliga förfaranden. I den delen är direktivet genomfört i 12 § förundersökningskungörelsen som stadgar att den som skäligen misstänks för brott ska underrättas om sina rättigheter i samband med att han eller hon underrättas om misstanken, bl.a. sin rätt att inte behöva yttra sig över misstanken och inte heller i övrigt behöva medverka till utredningen av sin egen skuld (se Ds 2013:18 s. 57 f. och prop. 2013/14:157 s. 17).

Bedömning

Information om en pinkod är som regel en del av brottsutredningen

En pinkod eller en annan form av lösenord torde som utgångspunkt i sig inte ha någon omedelbar betydelse som bevis i en brottsutredning. Koden är dock information som kan ge tillgång till innehållet i en mobiltelefon eller ett annat avläsningsbart informationssystem som kan vara av betydelse i utredningen,

ungefär på samma sätt som information om exempelvis var brottsverktyg eller utbyte av brott finns.

Information om ett lösenord bör därför som regel betraktas som en del av utredningen av ett misstänkt brott och kan inte ses som endast något för verkställigheten av ett redan beslutat tvångsmedel (jfr prop. 2021/22:119 s. 147 om vad som anses gälla i fråga om s.k. biometrisk autentisering).

Med beaktande av syftena bakom rättigheterna i bl.a. 2 kap. 11 § andra stycket regeringsformen, artikel 6.1 i Europakonventionen och oskuldspresumtionsdirektivet anser jag att den misstänktes kunskap om en pinkod eller en annan form av lösenord omfattas av hans eller hennes rätt att inte behöva bidra till utredningen av egen brottslighet eller belasta sig själv. Rättigheterna enligt artikel 6.1 tillkommer den som har anklagats för ett brott genom att underrättas om misstanken eller genom att myndigheterna har vidtagit en åtgärd som väsentligt påverkat den enskildes situation.

De brottsutredande myndigheterna kan ha ett starkt intresse av att få kännedom om ett lösenord till ett avläsningsbart informationssystem som tagits i beslag, och jag har ingen invändning i och för sig mot att den misstänkte tillfrågas om saken.

För att den misstänktes rätt till en rättvis rättegång inte ska äventyras bör dock frågan ställas inom ramen för ett förhör som hålls med honom eller henne. Därigenom säkerställs att den misstänkte dessförinnan har delgetts misstanken (se 23 kap. 18 § rättegångsbalken) och underrättats om sina rättigheter enligt 12 § förundersökningskungörelsen, däribland rätten att inte behöva medverka till utredningen av sin egen skuld, samt har getts möjlighet att ha en försvarare närvarande (se 21 kap. 3 § första stycket rättegångsbalken). Frågor som ställs till den misstänkte om hans eller hennes kännedom om ett lösenord och den misstänktes eventuella svar kommer också att dokumenteras, vilket naturligtvis är viktigt ur rättssäkerhetshänseende (se 23 kap. 21 § rättegångsbalken och 20 § andra stycket förundersökningskungörelsen).

NN:s rätt att inte behöva medverka i utredningen respekterades inte

NN var skäligen misstänkt för brott och hämtades till förhör med anledning av misstanken. Han ska därför anses ha varit anklagad för brott i den mening som avses i artikel 6.1 i Europakonventionen. NN hade således rätt att inte behöva bidra till utredningen av egen brottslighet eller belasta sig själv.

NN tillfrågades om pinkoden i samband med att polisen vidtog en tvångsåtgärd mot honom i form av hämtning till förhör och en husrannsakan. Det framgår av utredningen att NN inte hade delgetts misstanken eller informerats om sina rättigheter. Inte heller hade han getts möjlighet att ha en försvarare närvarande. Till detta kommer att NN vid tidpunkten endast var 16 år gammal.

Polisernas agerande var inte förenligt med NN:s rätt att inte behöva medverka i utredningen och äventyrade hans rätt till en rättvis rättegång. Agerandet var inte heller förenligt med principen om barnets bästa enligt artikel 3 eller de rättigheter som tillkommer barn som är misstänkta för brott enligt artikel 40.2 i barnkonventionen.

Mot bakgrund av vad jag har uttalat ovan borde poliserna ha ställt frågan om pinkoden först vid det förhör som hölls med NN på polisstationen. Det framgår av utredningen att hans försvarare var närvarande vid förhöret.

De inblandade poliserna har i sina upplysningar fört fram att det var till NN:s fördel att de frågade efter pinkoden. Detta då det är ett mindre ingrepp och går fortare att använda pinkoden än att försöka öppna mobiltelefonen på något annat sätt, vilket ligger i linje med kraven på att en förundersökning där den misstänkte är under 18 år ska bedrivas med särskild skyndsamhet. Jag vill med anledning av detta understryka att sådana överväganden givetvis inte kan medföra att grundläggande rättigheter för en misstänkt sätts åt sidan.

Kritik och avslutande kommentarer

Polismyndigheten kritiseras för att NN tillfrågades om pinkoden till den beslagtagna mobiltelefonen på det sätt som skedde.

Av Polismyndighetens yttrande framgår att det bland poliser tycks vara rutin att fråga efter pinkoden till en mobiltelefon som tas i beslag. Jag utgår från att Polismyndigheten vidtar nödvändiga åtgärder för att säkerställa att en sådan rutin inte tillämpas i strid med rätten till en rättvis rättegång.

Flera av de inblandade poliserna har i sina upplysningar inför Polismyndighetens yttrande till JO pekat på att den som kan öppna exempelvis en mobiltelefon genom biometrisk autentisering numera är skyldig att göra detta på tillsägelse av en polis. Om han eller hon vägrar får en polis genomföra autentiseringen. (Se 27 kap. 17 f § rättegångsbalken, som trädde i kraft den 1 juni 2022.) En biometrisk autentisering innebär att en elektronisk mätning görs av någons fysiska karaktärsdrag, t.ex. av fingeravtryck, näthinna eller ansiktsgeometri. Jag vill i sammanhanget betona att bestämmelsen inte innebär att enskilda kan tvingas att lämna ut lösenord eller liknande för att öppna ett föremål eller ett system som innehåller digitalt lagrad information. (Se prop. 2021/22:119 s. 146 och 173.)

Ärendet föredrogs av rättssakkunniga Rebecka Olsson. I beredningen deltog även byråchefen Stefan Nyman.

En person som skulle förhöras av polisen förbjöds att göra en egen ljudinspelning av förhöret utan att det fanns något sakligt skäl för det

(Dnr 2837-2022)

Beslutet i korthet: En man som skulle förhöras av polisen ville göra en egen ljudinspelning av förhöret med sin mobiltelefon. När han kontaktade polisen inför förhöret fick han information om att någon inspelning inte skulle tillåtas och att telefonen kunde tas om hand om han ändå gjorde en inspelning.

JO konstaterar att det inte finns någon rätt grundad på författning för en enskild person att göra en egen inspelning av ett polisförhör, men inte heller något uttryckligt förbud mot det. Som utgångspunkt är det enligt JO tillåtet att göra en egen inspelning av ett förhör.

I en förundersökning förekommer ofta uppgifter som omfattas av sekretess och det är angeläget att det som kommer fram vid ett förhör inte röjs för utomstående på ett sätt som kan medföra skada eller men för brottsutredningen eller andra skyddsvärda ändamål. Det finns också ett intresse av att kunna upprätthålla ordningen vid ett förhör och genomföra det på ett effektivt och ändamålsenligt sätt. Enligt JO kan en förhørsledare eller undersökningsledare neka en person att göra en egen inspelning om det finns konkreta och sakligt godtagbara omständigheter av det slag som nu nämnts. Ett sådant ställningstagande ska dokumenteras.

Polismyndigheten kritiseras för att ha förbjudit mannen att göra en egen inspelning av förhöret utan att det fanns godtagbara skäl för det och för att ha förmedlat att telefonen kunde omhändertas trots att det inte fanns något lagstöd för ett sådant omhändertagande.

Enligt JO talar rättssäkerhetsskäl för att en reglering i författning bör övervägas av de frågor som aktualiseras i beslutet. En kopia av JO:s beslut skickas därför till regeringen för kännedom.

Anmälan

I en anmälan som kom in till JO i mars 2022 och i senare kompletteringar förde AA fram klagomål mot Polismyndigheten. AA invände bl.a. mot att polisen inte tillät honom att spela in ett förhör som han skulle delta i och att polisen sa att hans mobiltelefon kunde komma att tas i beslag om han ändå gjorde det. När han inställde sig hos polisen uppmanades han att lämna sin jacka och telefon i ett skåp. Syftet var att han inte skulle kunna spela in förhöret.

Till sin anmälan bifogade AA en ljudinspelning av ett telefonsamtal med polisen.

Utredning

JO uppmanade Polismyndigheten att yttra sig över AA:s påstående om att han inte fick spela in förhöret och redovisa sin bedömning av under vilka rättsliga förutsättningar en person kan nekas att spela in ett polisförhör som han eller hon själv deltar i.

Polismyndigheten (juristen BB) yttrade sig till JO i september 2022 efter att underlag hämtats in från samtliga polisregioner och berörda befattningshavare fått tillfälle att lämna synpunkter.

Enligt polisregionerna är det ovanligt med önskemål om att få göra egna inspelningar av förhör. I förekommande fall görs en bedömning av om inspelningen ska tillåtas. Undersökningsledaren gör ofta bedömningen i samråd med förhørsledaren, men i brådskande fall kan förhørsledaren göra en egen bedömning. I vissa fall tillåts att en inspelning görs, men det händer att inspelningar nekas. Reglerna om förundersökningssekretess används ofta som grund för att neka en inspelning. Ett beslut att neka en inspelning kan också grundas på reglerna i 23 kap. 9 a och b §§ rättegångsbalken (RB) om tillfälligt omhändertagande av elektronisk kommunikationsutrustning. I vissa fall finns en risk för

att t.ex. en mobiltelefon ska användas som tillhygge mot förhørsledaren. Förhörspersonen kan då även av den anledningen nekas att ta med sig telefonen.

Polismyndigheten redovisade sammanfattningsvis följande om förhöret med AA.

AA kallades till förhör som misstänkt för ett brott. Samma dag som förhöret skulle hållas frågade AA, under ett telefonsamtal med förhørsledaren, om han fick spela in förhöret med sin mobiltelefon. Förhørsledaren svarade att någon inspelning inte kunde tillåtas och att telefonen kunde tas om hand om AA ändå spelade in förhöret. När AA kom till förhöret lämnade han, efter tillsägelse av förhørsledaren, ytterkläder och mobiltelefon i ett skåp på polisstationen. Mot bakgrund av att AA sedan tidigare var dömd för våldsbrott och skulle höras om ytterligare ett sådant brott gjordes bedömningen att han skulle kunna använda telefonen som tillhygge. En inspelning bedömdes också kunna försvåra utredningen och påverka utredarnas arbetsmiljö negativt. Bedömningen grundades på reglerna i 23 kap. 9 a § RB.

Polismyndigheten redogjorde för den rättsliga regleringen och redovisade följande bedömning.

Allmänt om inspelningar av förhör

När det gäller enskildas rätt att göra egna inspelningar av polisförhör eller möjligheter för de brottsbekämpande myndigheterna att neka sådana saknas specifik reglering. ... Det är tydligt att bestämmelsen i 23 kap. 9 a § RB inte kan användas som lagstöd för att omhänderta exempelvis en mobiltelefon endast i syfte att hindra en inspelning.

Polismyndighetens uppfattning är att det skulle leda till orimliga konsekvenser om en misstänkt eller annan förhörsperson skulle ha en oinskränkt rätt att spela in polisförhör som personen själv deltar i. Polismyndigheten delar därför den uppfattning som riksåklagaren och JK har uttryckt [*i JK:s beslut den 21 april 1986, dnr 551-85-21; JO:s anm.*]. Utgångspunkten bör därmed vara att egna inspelningar av förhör ska tillåtas i så stor utsträckning som möjligt. Det måste dock finnas ett utrymme för förhørsledare och förundersökningsledare att efter en bedömning i varje enskilt fall neka en privat inspelning av förhöret om det finns godtagbara skäl för det. Godtagbara skäl kan vara kollusionsfara, ordningsproblem och hänsyn till förundersökningssekretessen samt risk för spridning av sekretessbelagda uppgifter om enskilda.

Även omständigheter som innebär att syftet med förhöret kan gå förlorat bör kunna godtas som skäl att neka en inspelning. Det är exempelvis viktigt att den hörde inte känner sig besvärad av inspelningen och blir mindre benägen att uttala sig fritt. I sådana situationer kan en privat bandupptagning vara till men för förutsättningarna att hålla ett effektivt förhör.

Ett ställningstagande att neka en inspelning behöver dock vara motiverat och grundas på konkreta och relevanta omständigheter i det enskilda fallet. Ett eventuellt nekande måste således vara sakligt och objektivt grundat (jfr 1 kap. 9 § regeringsformen). Det får givetvis inte förekomma att en person vägras spela in förhör av ovidkommande hänsyn.

Bedömningen av om en inspelning ska tillåtas kan göras såväl inför som under förhöret. Ett nekande med hänvisning till att det föreligger kollusionsfara eller sekretessskäl torde i normalfallet grundas på omständigheter som är kända redan före förhöret. När det gäller ett nekande på grund av andra omständigheter, som exempelvis att en inspelning kan antas störa ordningen vid förhöret, förefaller utrymmet att neka på förhand vara mer begränsat. Ett nekande torde dock vara motiverat om det finns någon ob-

jektiv omständighet som ger stöd åt ett antagande att det kan uppstå ordningsproblem eller att syftet med förhöret kan gå förlorat om inspelningen tillåts vid förhöret.

— — —

Det saknas bestämmelser om hur ett beslut om att neka någon att spela in förhör ska dokumenteras. Bestämmelser om vad ett förundersökningsprotokoll ska innehålla finns bl.a. i 20 § förundersökningskungörelsen. Polismyndigheten anser att ett beslut om att neka en egen upptagning bör betraktas som en uppgift som ”i övrigt är av betydelse” i bestämmelsen. Ett sådant beslut och grunderna för det bör därför dokumenteras i förundersökningen eller på annat lämpligt sätt, t.ex. genom en tjänsteanteckning.

Polismyndighetens uppfattning är vidare att det saknas lagstöd för att tvångsvis omhändertaga en mobiltelefon eller annan inspelningsutrustning i de fall som en person på godtagbara grunder enligt ovan nekas att spela in ett förhör och det inte finns grund för att tillämpa 23 kap. 9 a § RB. Polismyndigheten vill dock peka på möjligheten att besluta om yppandeförbud för att begränsa risken för att uppgifterna som spelats in sprids av förhörspersonen.

Förelåg grund för att neka AA att spela in förhöret?

Förhöret med AA gällde misstankar om ett brott mot vapenlagen bestående i ett olovligt innehav av en mindre mängd ammunition som beslagtogs i dennes bostad. Det fanns inga ytterligare misstänkta eller andra personer som hade hörts i ärendet vid tidpunkten för AA:s förhör. Mot denna bakgrund gör Polismyndigheten bedömningen att det inte fanns grund att tillämpa 23 kap. 9 a § RB och inte heller skäl att neka en inspelning på grund av kollisionsfara eller med hänsyn till förundersökningssekretessen.

Som framgår av yttrandet från berörda befattningshavare har ställningstagandet att neka AA att spela in förhöret grundats även på andra omständigheter bl.a. risken för våldsanvändning vid förhöret. Polismyndigheten anser, i linje med ... JK ..., att ordningsfrågor är något som ska kunna vägas in i en bedömning av om en inspelning ska tillåtas eller inte. En sådan bedömning måste grundas främst på förhörspersonens agerande och uttalande i den specifika situationen. Har personen tidigare varit våldsam i samband med förhörssituationer kan det också vara av betydelse men torde inte ensamt vara avgörande vid bedömningen.

Utredningen visar att AA nekades att spela in förhöret redan innan han kom till polisstationen. Som framgått är det Polismyndighetens uppfattning att ett nekande i en sådan situation förutsätter att det finns någon objektiv omständighet som ger stöd åt ett antagande att det kan uppstå ordningsproblem eller att syftet med förhöret kan gå förlorat om inspelningen tillåts vid förhöret. I detta fall kan Polismyndigheten inte se att det finns något i utredningen som talar för att det förelåg några sådana omständigheter. Det finns inte heller något i utredningen som tyder på att eventuella ordningsproblem kunde kopplas till just inspelningen som sådan. Enbart den omständigheten att en förhörsperson tidigare har dömts för eller ska höras om ett våldsbrott är i sig inte tillräckliga skäl att neka inspelning. Vid en sammanlagd bedömning anser Polismyndigheten därför att utredningen inte ger stöd för att det har funnits tillräckliga skäl att neka AA:s inspelning av förhöret.

Av utredningen framgår att AA:s telefon inte omhändertogs utan lämnades utanför förhörssrummet efter tillsägelse. De berörda befattningshavarna har inte vidtagit en åtgärd som krävt dokumentation genom protokoll enligt 23 kap. 9 b § RB då någon egendom inte har omhändertagits (jfr prop. 2015/16:68 s. 78). Dokumentationen har istället skett genom en tjänsteanteckning i ärendet. Polismyndigheten anser att det har varit ett lämpligt sätt att dokumentera i detta fall.

Avslutande synpunkter

Som framgår ovan visar utredningen att det i dagsläget är ovanligt att förhörspersoner framställer önskemål om att spela in förhör. Undersökningen visar dock att det varierar mellan olika polisregioner hur frågan hanteras, hur bestämmelsen i 23 kap. 9 a § RB tillämpas och hur beslut enligt denna bestämmelse dokumenteras. Det är självklart inte tillfredsställande att frågan hanteras på olika sätt inom myndigheten. I kommande arbeten med Polismyndighetens styrdokument på området kommer därför behovet av ytterligare styrning i frågorna om hur beslut enligt 23 kap. 9 a § RB ska dokumenteras och förhörspersoners rätt att spela in förhör att ses över. I det sammanhanget kan nämnas att det vid myndigheten bl.a. pågår ett arbete med att ta fram en nationell handbok för hur man håller förhör.

I ett beslut den 13 april 2023 anförde *JO Per Lennerbrant* följande:

Rättsliga utgångspunkter

Grundläggande bestämmelser

Legalitetsprincipen kommer till uttryck i 1 kap. 1 § tredje stycket regeringsformen (RF) och innebär att all maktutövning ska vara grundad på lag eller annan föreskrift.

Kravet på normmässighet inom den offentliga verksamheten följer även av 1 kap. 9 § RF. Enligt den bestämmelsen ska domstolar och förvaltningsmyndigheter i sin verksamhet beakta allas likhet inför lagen samt iaktta saklighet och opartiskhet.

Europakonventionen innehåller bestämmelser om skydd för egendom. Skyddet får inskränkas genom lag. (Se artikel 1 i första tilläggsprotokollet till konventionen.)

Förhör under förundersökningen

Under en förundersökning får förhör hållas med den som antas kunna lämna upplysning av betydelse för utredningen (se 23 kap. 6 § RB).

En person som ska förhöras är skyldig att på tillsägelse tillfälligt lämna ifrån sig elektronisk kommunikationsutrustning som han eller hon bär med sig eller har på sig om det kan antas att utredningen annars försvåras. Om förhörspersonen vägrar får en polis tillfälligt omhänderta utrustningen. (Se 23 kap. 9 a § första stycket RB.)

Bestämmelsen syftar till att begränsa en förhörspersons möjligheter att försvåra eller motverka åtgärder i en brottsutredning genom att kommunicera med andra personer. Den utgör inte lagstöd för att omhänderta utrustning i syfte att upprätthålla ordningen vid ett förhör eller för att polisen upplever det som obehagligt att en inspelning görs. Bestämmelsen utgör inte heller lagstöd för att omhänderta utrustning i syfte att förhindra att en eventuell inspelning används på ett visst sätt sedan förhöret avslutats. (Se JO 2022/23 s. 260, dnr 8063-2019.)

Ett förhör får dokumenteras av brottsutredande myndigheter genom en ljudupptagning eller en ljud- och bildupptagning. Vid bedömningen av om ett förhör bör dokumenteras genom en ljudupptagning eller en ljud- och bildupptagning ska brottets beskaffenhet, utsagans förväntade betydelse och den hördes personliga förhållanden särskilt beaktas. (Se 23 kap. 21 b § RB.)

När en förundersökning inleds ska en undersökningsledare tillsättas. Undersökningsledaren har ansvar för förundersökningen i dess helhet och ska se till att utredningen bedrivs effektivt och att den enskildes rättssäkerhetsintressen tas till vara (se 1 a § andra stycket förundersökningskungörelsen).

Bedömning

Granskningens inriktning

Min granskning har avsett under vilka rättsliga förutsättningar en person får nekas att göra en egen ljudinspelning av ett förhör som han eller hon själv deltar i. Andra närliggande frågor, t.ex. om den hörde har rätt att filma förhöret, går jag inte in på.

Allmänna utgångspunkter för egna ljudinspelningar av polisförhör

Frågan är inte reglerad i författning

Polisen har sedan länge dokumenterat förhör genom ljudinspelning. Det är nu också reglerat i rättegångsbalken att polisen får dokumentera ett förhör genom inspelning av både ljud och bild. Däremot är det inte obligatoriskt för polisen att spela in ett förhör på nu nämnt sätt, utan det bör ske i de fall det är motiverat. Vad som ska gälla vid det enskilda förhöret bestäms ytterst av undersökningsledaren.

Förutsättningarna för en enskild person att göra en egen ljudinspelning av ett förhör är inte reglerade i vare sig rättegångsbalken eller förundersökningskungörelsen. Det finns därmed inte någon rätt grundad på författning för den enskilde att göra en egen inspelning, men inte heller något uttryckligt förbud mot det.

Det är som utgångspunkt tillåtet att göra en egen inspelning av ett förhör

JO har i flera beslut uttalat sig om förutsättningarna att neka någon som deltar i ett samtal eller ett möte med en tjänsteman att göra en egen inspelning (se t.ex. JO 2008/09 s. 320, dnr 1418-2007, samt JO 2016/17 s. 107, dnr 5043-2014, och s. 523, dnr 2595-2015). Det har i dessa fall handlat om kontakter med tjänstemän vid en socialförvaltning respektive en läkare och hörande av ett barn under en vårdnadsutredning.

JO har konstaterat att en ljudupptagning som utgångspunkt är tillåten, men att det finns förutsättningar att neka en inspelning med hänvisning till sekretess i fråga om en person som inte deltar i samtalet samt om inspelningen är tänkt att användas på ett sätt som är provokativt eller förlöjligande för tjänstemannen. I ärendet med vårdnadsutredningen togs även hänsyn till eventuella konsekvenser för det berörda barnet. En bedömning ska alltid göras i det enskilda fallet.

I JO 2006/07 s. 419, dnr 4168-2004, uttalades att en förrättningslantmätare har möjlighet att förbjuda att bandinspelning sker vid ett sammanträde under förutsättning att han eller hon i det enskilda fallet bedömer att upptagningen skulle vara så störande att syftet med sammanträdet skulle äventyras.

När det gäller polisförhör har Justitiekanslern (JK) uttalat att undersökningsledaren så långt det är möjligt bör tillåta den misstänkte eller dennes försvarare att göra en egen inspelning av förhör. En självklar utgångspunkt är då enligt JK att sekretessen vid förundersökningen inte träds för när. (Se JK:s beslut den 21 april 1986, dnr 551-85-21.)

Jag har för egen del ingen annan uppfattning än att det som utgångspunkt är tillåtet att göra en egen inspelning av ett polisförhör.

Det finns omständigheter som medför att en inspelning kan nekas

För uppgifter som hänför sig till en förundersökning gäller ofta sekretess, både till skydd för förundersökningen och för uppgifter om enskildas personliga och ekonomiska förhållanden (se 18 kap. 1 § och 35 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen). Sekretess kan även gälla med hänsyn till andra allmänna eller enskilda intressen, exempelvis rikets säkerhet. Även utan att en sekretessbestämmelse är tillämplig kan det förekomma uppgifter i en förundersökning som kan anses känsliga, t.ex. med hänsyn till andras personliga integritet.

Samhället har ett självklart intresse av att utreda och lagföra brott. Förhör är en viktig del av en förundersökning och det är angeläget att det som kommer fram vid ett förhör inte röjs för utomstående på ett sätt som medför skada eller men för brottsutredningen (kollusionsfara) eller för andra skyddsvärda ändamål.

Den som förhörs är visserligen inte förhindrad att återge vad som sagts under förhöret så länge undersökningsledaren inte har beslutat om s.k. yppandeförbud (se 23 kap. 10 § sista stycket RB). Den som närvarar vid ett förhör kan alltså sprida uppgifter från förhöret vidare även om han eller hon inte spelar in det. Skadeverkningar av att uppgifterna sprids blir dock typiskt sett större om de sparats genom en inspelning. Intresset av att brottsutredningen inte försvåras, sekretesshänsyn och skyddet för andras personliga integritet är därför omständigheter som enligt min mening är godtagbara för att neka en inspelning.

En annan situation när en inspelning bör kunna nekas hänger samman med möjligheterna att upprätthålla ordningen vid förhöret och intresset av att kunna genomföra det på ett effektivt och ändamålsenligt sätt. Beroende på förhörspersonens uppträdande kan en inspelning utgöra ett störande inslag och vara till men för möjligheterna att genomföra förhöret. Endast det förhållandet att den som leder förhöret känner sig obekvämt med att en inspelning görs, kan dock i princip inte utgöra ett giltigt skäl till att neka en inspelning.

Det är förhørsledaren, och ytterst undersökningsledaren, som ansvarar för genomförandet av förhöret och om en egen inspelning ska tillåtas. En bedömning måste göras i varje enskilt fall. Ställningstagandet i frågan ska dokumenteras (se 20 § förundersökningskungörelsen).

Kravet på saklighet och opartiskhet måste iakttas

Som vid all offentlig verksamhet måste kravet på saklighet och opartiskhet iakttas vid bedömningen av om en egen inspelning ska tillåtas eller inte (se 1 kap. 9 § RF). För att en förhørsledare eller undersökningsledare ska kunna

neka en person att göra en egen inspelning måste det därför finnas konkreta och sakligt godtagbara omständigheter som gör att det finns skäl för det.

Det är också viktigt att en förhørsledare eller undersökningsledare inte utger sig för att ha befogenheter som han eller hon saknar.

Polisen borde inte ha nekat en inspelning av förhöret

De berörda befattningshavarna har beskrivit att AA kunde försvåra utredningen om han tilläts att spela in förhöret, men har inte närmare redogjort för på vilket sätt utredningen kunde komma att försvåras. Det framgår av utredningen hos JO att det inte fanns några ytterligare personer som var misstänkta för det aktuella brottet och att det inte heller fanns någon kollusionsfara.

Det saknades således förutsättningar att förbjuda inspelningen med hänvisning till bestämmelsen i 23 kap. 9 a § RB.

Vidare konstaterar jag att det med hänsyn till förundersökningssekretessen inte fanns någon saklig anledning att neka inspelningen och att det inte kommit fram något tillräckligt konkret i utredningen som talade för att det under förhöret kunde uppstå ordningsproblem som var kopplade till en eventuell inspelning. Utrymmet att på förhand neka en inspelning med hänvisning till risk för ordningsstörningar under ett förhör är begränsat.

Jag anser således att utredningen inte ger stöd för att det fanns sakliga skäl att förbjuda AA att spela in förhöret. Den berörda polisen borde inte heller ha uttryckt sig på ett sätt som gav intryck av att telefonen kunde komma att tas om hand om en inspelning ändå gjordes, eftersom något lagstöd för ett sådant omhändertagande inte fanns. Det var dock naturligtvis bra att det inträffade dokumenterades genom en tjänsteanteckning.

Polismyndigheten kritiserar

Polismyndigheten kritiserar för att AA förbjöds att göra en egen inspelning av polisförhöret utan att det fanns något godtagbart skäl för det och för att det felaktigt förmedlades att telefonen kunde omhändertas om en inspelning ändå gjordes.

En reglering i författning bör övervägas

Min granskning visar att det saknas en reglering i författning om vad som gäller för egna inspelningar av ett polisförhör. Rättssäkerhetsskäl talar för att en reglering bör övervägas. Det kan också finnas skäl att överväga om det finns behov av en reglering om upprätthållandet av ett meddelat förbud, särskilt om det bedöms finnas behov av att tillfälligt omhänderta inspelningsutrustningen. Ett tillfälligt omhändertagande av egendom kan utgöra en inskränkning av äganderätten, vilket kräver uttryckligt lagstöd (se artikel 1 i första tilläggsprotokollet till Europakonventionen).

Enligt Polismyndigheten är det ovanligt att önskemål om egna inspelningar förs fram. Jag ser dock exempel på det i min tillsyn och har inte anledning att utgå från annat än att frågeställningen även fortsättningsvis kommer att vara aktuell. Jag vill därför göra regeringen uppmärksam på förhållandena och vad

som kommit fram i granskningen. En kopia av detta beslut skickas därför till regeringen för kännedom.

Vad som i övrigt kommit fram i ärendet ger inte anledning till några uttalanden från min sida.

Ärendet föredrogs av rättsakkunniga Sophia Häggmark Elmér. I beredningen deltog även byråchefen Stefan Nyman.

Arrestpersonal har nekat en offentlig försvarare att få kontakt med den misstänkte med hänvisning till att ett försvararförordnande inte fanns tillgängligt

(Dnr 5016-2022)

Beslutet i korthet: I beslutet behandlar JO flera frågor av både principiell och praktisk innebörd vad gäller rätten till kontakt mellan en person som är frihetsberövad som gripen eller anhållen och hans eller hennes försvarare.

Vad gäller det granskade fallet kritiserar Polismyndigheten för att ha nekat en kontakt mellan en anhållen och hans offentliga försvarare enbart med hänvisning till att ett försvararförordnande inte fanns tillgängligt för arrestpersonalen.

JO uttalar sig också om vikten av att det hos rättsväsendets myndigheter finns fungerande rutiner för expediering och mottagande av förordnanden av offentliga försvarare. Enligt JO bör Polismyndigheten ta initiativ till en översyn av nuvarande rutiner. Arbetet kan lämpligen involvera även Åklagarmyndigheten och Domstolsverket.

Anmälan

I en anmälan som kom in till JO den 20 juni 2022 förde advokaten AA fram klagomål mot Polismyndigheten. AA var kritisk till att personal vid arresten Sandviken hade nekat henne kontakt med sin klient, som i JO:s beslut benämns NN. AA förde fram bl.a. följande.

Hon förordnades till offentlig försvarare för NN den 20 juni 2022 runt kl. 16.00. Enligt tingsrätten skulle förhör hållas den 21 juni 2022 kl. 9.00, till vilket hon skulle inställa sig. Hon sökte kontakt med den polis som angavs i förordnandet som kontaktperson men denne svarade inte i telefon. Klockan 17.59 kontaktade hon arresten som då inte hade fått del av förordnandet. Hon uppmanades att e-posta förordnandet men ville inte göra det med hänvisning till EU:s dataskyddsförordning och att ett förordnande innehåller såväl personuppgifter som uppgifter om brottsmisstankar. Arresten kan inte ta emot krypterade mejl. Personalen på arresten skulle kontakta vakthavande befäl för att få uppgifter om förordnandet och därefter återkomma.

Klockan 19.21 hade ingen återkommit, varför AA på nytt tog kontakt med arresten. Personalen hade då talat med vakthavande befäl som inte kunnat få fram förordnandet, varför personalen menade att hon inte kunde tala med klienten. Hon ställde då frågan hur de skulle agera om klienten sökte kontakt med

henne och fick svaret att det inte fanns någon förordnad offentlig försvarare, varför de inte skulle kontakta någon.

De arrester som hon arbetar mot (Uppsala/Sandviken/Bollnäs/ Hudiksvall/Stockholm) följer inte JO:s beslut den 22 april 2021, dnr 8346-2019, där JO kritiserade Polismyndigheten för att en anhållen person nekats att kontakta sin försvarare. För att medge kontakt mellan en försvarare och en klient kräver arresterna kategoriskt att det finns ett försvararförordnande tillgängligt för arresten. Den nu aktuella situationen är alltså den motsatta till den som JO tog ställning till, dvs. att det är den offentliga försvararen som vill få kontakt med klienten. Under helger kan det dröja mycket lång tid innan förordnandet når arresten, och polisen har ingen rutin så att det sköts på ett korrekt sätt.

Många arrester ligger långt ifrån den offentliga försvararens kontor, varför det inte alltid är görligt att besöka en klient före ett förhör. En längre telefonkontakt är därför många gånger nödvändig inför förhöret.

AA vill att JO uttalar sig om följande. Vems är ansvaret för att arresten får del av förordnandet? Hur lång tid är det rimligt att en offentlig försvarare ska behöva vänta på att arresten får del av förordnandet och i förlängningen på att få tala med sin klient? Är det rimligt att en förordnad offentlig försvarare ska e-posta sitt förordnande trots att detta strider mot EU:s dataskyddsförordning?

Utredning

JO begärde att Polismyndigheten skulle yttra sig över anmälan. Polismyndigheten skulle också redogöra för vilka rutiner myndigheten tillämpar för att säkerställa att den som är intagen i en polisarrest kan få kontakt med sin offentliga försvarare utan dröjsmål efter att en sådan har förordnats.

Polismyndigheten (juristen BB) yttrade sig den 9 februari 2023 efter att upplysningar lämnats av berörda befattningshavare.

I Polismyndighetens yttrande anges i huvudsak följande.

NN frihetsberövades den 20 juni 2022 och samma dag gjorde åklagaren en framställan till tingsrätten om förordnande av en offentlig försvarare. I framställan angavs kontaktuppgifter till en utredare vid polisen, och tingsrätten ombads att underrätta polisen om beslutet via en till utredaren angiven e-postadress. Klockan 16.12 samma dag skickade tingsrätten förordnandet om offentlig försvarare via e-post till den utredare som angetts i framställan. Utredaren hade emellertid gått hem för dagen när förordnandet kom in. Förordnandet skickades även från åklagaren via Åklagarmyndighetens ärendehanteringssystem till polisens system. Enligt en registrering i polisens ärende lades förordnandet in där kl. 19.59. Av en tillsynsblankett från arresten framgår att NN talade med AA kl. 20.39.

Den berörda arrestpersonalen har uppgett att de, när de blev uppringda av AA, inte hade någon information om att en offentlig försvarare hade förordnats för NN. De ville därför varken bekräfta eller dementera att NN befann sig i arresten. AA ombads att skicka in sitt förordnande till arresten, men hon ville inte göra det. Omständigheterna gjorde att de blev fundersamma på om AA var den hon utgav sig för att vara. De bad därför att få återkomma till AA för att kunna kontrollera uppgifterna. Enligt interna sökningar stämde både telefon-

nummer och namn överens med den som AA uppgav sig vara. De försökte också få bekräftat att AA var förordnad till offentlig försvarare och sökte i interna system samt kontaktade både stationsbefäl och jourhavande undersökningsledare utan att hitta någon information om att NN hade fått en offentlig försvarare. De utgick därför från att det inte hade skett. AA meddelades att om hon inte kunde skicka in ett försvararförordnande måste de neka henne att tala med NN.

Det stationsbefäl som var i tjänst vid det aktuella tillfället har uppgett att han kontaktades av arrestpersonalen och därefter kontrollerade NN:s ärende i polisens system men inte kunde se att något förordnande var inlagt där. Först senare samma kväll, efter att han på nytt hade kontaktats av arrestpersonalen, kom han att tänka på att förordnandet kunde ha skickats till polisen via åklagarens ärendehanteringssystem. Därigenom hittade han AA:s förordnande, och AA fick tala med NN senare samma kväll.

Utifrån de upplysningar som lämnats av berörda befattningshavare kan de rutiner som normalt tillämpas vid arresten Sandviken när det gäller försvararförordnanden och kontakt mellan en intagen och dennes offentliga försvarare lite förenklat beskrivas enligt följande.

När tingsrätten har förordnat en offentlig försvarare skickas beslutet om förordnande i regel via e-post till stationsbefälens funktionsbrevlåda. Därefter ansvarar stationsbefälet för att se till att förordnandet registreras i ärendet och att handläggaren och arrestpersonalen informeras om det.

Om en försvarare som inte har ett försvararförordnande ringer till arresten och vill komma i kontakt med en intagen måste det säkerställas att försvararen har rätt att kontakta den frihetsberövade. Det sker genom kontroller med stationsbefälet och kontroller i Polismyndighetens ärendehanteringssystem. Kommer det vid dessa kontroller inte fram någon information om att försvararen är förordnad till offentlig försvarare ombeds försvararen att e-posta sitt förordnande till funktionsbrevlådan.

De rutiner som tillämpas är inarbetade sedan länge men har inte dokumenterats skriftligt.

Polismyndigheten redovisade följande bedömning.

Aktuellt ärende

Rätten att träffa sin försvarare är i strikt mening en rätt för den frihetsberövade och inte för försvararen (se prop. 2015/16:187 s. 54). Av utredningen i ärendet framgår dock att NN hade uttryckt önskemål om försvarare. JO har även uttalat att det är av grundläggande betydelse att den som är frihetsberövad får möjlighet att komma i kontakt med sin offentliga försvarare inom kort tid från begäran (JO:s beslut den 19 september 2012, dnr 2971-2012).

En kontaktförfrågan från försvararen bör i ett fall som detta således förmedlas till den misstänkte utan dröjsmål. Arbetsbelastningen hos personalen kan dock påverka hur snabbt en kontakt mellan en intagen och dennes försvarare kan ordnas (jfr nyss nämnda JO-beslut).

Genom de kontrollåtgärder som arrestpersonalen vidtog rådde det inte något tvivel om att det var AA som sökte kontakt med NN. AA var advokat och det har inte framkommit att hon inte uppfyllde de krav som ställs på en offentlig försvarare. Det framgår även av utredningen att tingsrättens förordnande av AA hade inkommit till Polismyndigheten men att det hade

skickats till en e-postadress som inte bevakades vid aktuell tidpunkt. Förordnandet fanns också tillgängligt i utredningssystemet Durtvå, även om det för åtkomst där krävdes en mer ingående kontroll.

Vid ovan angivna förhållanden anser Polismyndigheten att det inte fanns rättsligt stöd att neka AA en kontakt med sin klient enbart med hänvisning till den omständigheten att något [försvararförordnande] inte fanns tillgängligt för berörda befattningsvarare vid Polismyndigheten (Jfr JO:s beslut den 22 april [2021], dnr 8346-2019 och den 23 juni 2022, dnr 7164-2020).

Polismyndighetens rutiner

Rutinen för hantering av försvararförordnanden i det nu aktuella polisområdet innebär bl.a. att underrättelser om beslut om förordnande av försvarare ska skickas till stationsbefälens funktionsbrevlåda. I det här fallet skickades förordnandet emellertid till en e-postbrevlåda som tillhörde en utredare vid Polismyndigheten och som inte bevakades när förordnandet inkom. Det inträffade hade sannolikt kunnat undvikas om förordnandet även hade skickats till stationsbefälens funktionsbrevlåda. Det kan således finnas anledning att se över rutinen i syfte att stationsbefäl och arrestpersonal ska få del av samtliga försvararförordnanden som rör frihetsberövade. Enligt uppgift har åtgärder redan vidtagits i den delen genom att det framställts önskemål till berörda tingsrätter om att skicka förordnanden till arresternas funktionsbrevlåda. Ytterligare en tänkbar åtgärd att överväga är att i samråd med Åklagarmyndigheten säkerställa att motsvarande information anges i åklagarens framställan om begäran om offentlig försvarare.

Mot den angivna bakgrunden kan det även finnas anledning att se över rutinerna i nu aktuella delar för samtliga polisområden för att säkerställa att arrestpersonal och stationsbefäl får del av försvararförordnanden. Kanslierna hos Noa och samtliga polisregioner kommer därför att få en kopia av detta yttrande.

AA kommenterade Polismyndighetens yttrande.

I ett beslut den 7 december 2023 anförde *JO Per Lennerbrant* följande:

Rättsliga utgångspunkter

En person som misstänks för ett brott har en generell rätt att biträdas av en försvarare för att förbereda och utföra sin talan. Försvararen utses av den misstänkte. (Se 21 kap. 3 § rättegångsbalken.) En offentlig försvarare ska förordnas bl.a. om den misstänkte är anhållen eller häktad och han eller hon begär det (se 21 kap. 3 a § första stycket rättegångsbalken).

Till offentlig försvarare ska en advokat som är lämplig för uppdraget förordnas. Om det finns särskilda skäl får någon annan lämplig person som har avlagt de kunskapsprov som är föreskrivna för behörighet till domaranställning utses till en sådan försvarare. (Se 21 kap. 5 § första stycket rättegångsbalken.) En offentlig försvarare förordnas av rätten (se 21 kap. 4 § första stycket rättegångsbalken). En försvarare som inte är förordnad till offentlig försvarare utan enbart utsedd av den misstänkte brukar kallas för privat försvarare.

Den som är gripen, anhållen eller häktad har rätt att få träffa sin försvarare. Rätten att få träffa försvararen är utan undantag för den som har en offentlig försvarare. Sedan en lagändring som trädde i kraft 2016 gäller detsamma för en misstänkt som har en privat försvarare som uppfyller de krav som ställs på en offentlig försvarare. (Se 21 kap. 9 § första stycket rättegångsbalken och 3 kap.

1 § andra stycket häkteslagen.) Rätten till kontakt gäller i strikt mening för den misstänkte och inte för försvararen (se prop. 2015/16:187 s. 22).

Den frihetsberövade har rätt att få träffa sin försvarare även om åklagaren har meddelat restriktioner som begränsar den misstänktes kontakter med omvärlden.

Den som är intagen i en polisarrest har rätt att kommunicera elektroniskt, t.ex. på telefon, med sin offentliga försvarare i den utsträckning som det lämpligen kan ske. En privat försvarare som uppfyller kraven för att förordnas till offentlig försvarare likställs även i dessa sammanhang med en offentlig försvarare. (Se 3 kap. 4 § första och tredje styckena häkteslagen, prop. 2009/10:135 s. 145 och 191 och prop. 2015/16:187 s. 27 f.)

När en misstänkt som befinner sig i en arrest begär att få tala med sin försvarare, som är advokat och uppfyller kraven för att förordnas till offentlig försvarare enligt 21 kap. 5 § första stycket rättegångsbalken, finns det inte rättsligt stöd att neka en sådan kontakt med hänvisning till att något försvararförordnande inte är tillgängligt för arresten (se JO:s beslut den 22 april 2021, dnr 8346-2019).

Bedömning

Den misstänktes rätt till tillgång till försvarare ska tillgodoses

Utgångspunkter

Granskningen har aktualiserat frågor av både principiell och praktisk innebörd vad gäller rätten för en person som är frihetsberövad att få ha kontakt med sin försvarare. Mina uttalanden i det följande tar sikte på fall där den misstänkte är frihetsberövad som gripen eller anhållen och förvaras i en polisarrest.

Den offentliga försvararen är en viktig del i det allmännas åtagande att garantera den misstänkte en rättvis rättegång (se bl.a. 2 kap. 11 § andra stycket regeringsformen och artikel 6 i Europakonventionen). Enligt min mening följer av detta att det principiellt sett är ett ansvar för det allmänna att se till att ett försvararförordnande görs tillgängligt för arresten och att det sker på ett sådant sätt att den misstänktes rätt till kontakt med försvararen inte fördröjs eller på annat sätt försvåras. Det får därför anses vara särskilt otillfredsställande om en kontakt försvårats som en följd av att det allmänna brustit i detta avseende.

En till detta närliggande fråga är om det i vissa fall ändå kan ligga på advokaten att via e-post eller på annat sätt tekniskt överföra förordnandet till arresten. Det ska då beaktas att ett förordnande av en offentlig försvarare oftast innehåller personuppgifter som dessutom typiskt sett omfattas av sekretess (se bl.a. 35 kap. 1 § första stycket 1 offentlighets- och sekretesslagen). För att sådana uppgifter ska kunna överföras på teknisk väg krävs, utöver att det finns en rättslig grund för behandlingen, att uppgifternas integritet och konfidentialitet kan garanteras (se bl.a. artiklarna 5.1 f, 6, 24.1 och 32 i dataskyddsförordningen).

AA har i sin anmälan fört fram att arresten inte kan ta emot krypterad e-post. Jag förstår henne som att detta var skälet till att hon ansåg att det inte var förenligt med dataskyddsförordningen att e-posta förordnandet till arresten.

Polismyndigheten har inte kommenterat detta eller yttrat sig något närmare i fråga om bl.a. vilka tekniska lösningar som arresterna förfogar över när det gäller hantering av e-post. Detta har försämrat förutsättningarna för min granskning. Jag vill dock säga att en arrest givetvis inte kan begära att en advokat e-postar ett förordnande om inte arresten har tillgång till sådana tekniska lösningar att informationen kan överföras på ett säkert sätt och i enlighet med dataskyddsregleringen.

Hantering av en begäran om kontakt med eller från den misstänkte

En brottsmisstänkts rätt till tillgång till försvarare är en del av rätten till en rättvis rättegång och en central rättssäkerhetsfråga. Det måste därför säkerställas att en frihetsberövads rätt till kontakt med sin försvarare tillgodoses. Samtidigt är det av grundläggande betydelse för brottsutredande verksamhet att inga andra personer än de som enligt lag eller beslut av åklagare har rätt att kontakta en misstänkt ges möjlighet till en sådan kontakt eftersom det kan skada den pågående brottsutredningen.

Den misstänktes rätt till kontakt med sin offentliga försvarare är absolut. Även för en misstänkt som har en privat försvarare är rätten till kontakt absolut, om försvararen uppfyller de krav som ställs i 21 kap. 5 § första stycket rättegångsbalken för att utses till offentlig försvarare. Detta gäller även om åklagaren har meddelat restriktioner som begränsar den misstänktes kontakter med omvärlden.

Rätten till kontakt är visserligen i formell mening en rätt för den misstänkte. För att syftet med regleringen ska uppnås och den misstänktes försvar ska kunna förberedas är det dock en självklarhet att en kontakt också kan initieras av försvararen.

Det finns inget krav i författning om att försvararförordnandet ska finnas tillgängligt för arresten för att den misstänkte ska få ha kontakt med sin offentliga försvarare. Det torde dock i praktiken vara så att förordnandet normalt efterfrågas av arresten när en försvarare vill komma i kontakt med en misstänkt. Mot bakgrund av intresset att skydda brottsutredningen kan jag inte se att det är felaktigt i och för sig.

Som det aktuella ärendet visar kan det dock förekomma att en advokat som är förordnad till offentlig försvarare vill få kontakt med sin klient utan att arresten har tillgång till försvararförordnandet. Ärendet visar också att det kan bli särskilt problematiskt om situationen är tidskritisk och det finns praktiska svårigheter att kontrollera uppgiften om att advokaten är förordnad till försvarare, exempelvis på grund av tidpunkten på dygnet då frågan om kontakt aktualiseras.

För att den misstänktes rätt till tillgång till en försvarare inte ska äventyras kan arresten i en sådan situation inte nöja sig med att endast lämna beskedet att kontakten får vänta till dess att förordnandet finns tillgängligt för arresten. Ytterligare sätt att hantera situationen måste övervägas. Vägledning kan behöva hämtas in från undersökningsledaren.

Det finns inga i författning uppställda hinder mot att kontakten medges trots att förordnandet inte är tillgängligt för arresten. En advokat är enligt 8 kap. 4 §

rättegångsbalken bunden av reglerna om god advokatsed. Med hänsyn till advokatseden får en advokat exempelvis inte förmedla uppgifter från den misstänkte till en utomstående eller förmedla uppgifter från en utomstående till den misstänkte, om den misstänkte har ålagts restriktioner (se t.ex. ”Advokaten och brevväxlingen” NJA 2021 s. 914, p. 12).

Även med beaktande av intresset att skydda brottsutredningen bör det därför kunna övervägas att i ett konkret fall godta en uppgift om ett försvararförordnande när det är en advokat som kontaktar en arrest och uppger sig vara offentlig försvarare. Detta förutsätter givetvis att det kan säkerställas att det verkligen är den uppgivna advokaten som kontaktar arresten.

Ett annat alternativ är att den misstänkte, i avvaktan på att det kan klarläggas om advokaten är offentlig försvarare, tillfrågas om han eller hon vill ha kontakt med advokaten som privat försvarare. Om det finns anledning till det, kan det dessförinnan behöva utredas om advokaten uppfyller kraven för att förordnas till offentlig försvarare i det konkreta fallet.

När en advokat kontaktar en polisarrest och vill få kontakt med en misstänkt i egenskap av dennes offentliga försvarare kan sammanfattningsvis en kontakt inte nekas enbart med hänvisning till att arrestpersonalen inte har tillgång till försvararförordnandet.

En förfrågan från en advokat i egenskap av försvarare om kontakt med en misstänkt ska, om det inte finns några rättsliga hinder mot kontakten, förmedlas till den misstänkte utan dröjsmål. Om den misstänkte vill ha en sådan kontakt ska arrestpersonalen se till att den skyndsamt kommer till stånd. Som JO tidigare uttalat kan dock praktiska förutsättningar såsom tillgången till personal påverka möjligheten till kontakt under exempelvis kvällstid (se bl.a. JO 1983/84 s. 134, dnr 2251-1982, och JO 2013/14 s. 278, dnr 4269-2012).

En kontakt mellan NN och AA kunde inte nekas enbart med hänvisning till att ett försvararförordnande inte fanns tillgängligt

När det gäller den anmälda händelsen framgår det av utredningen att NN var anhållen och att han hade begärt att en offentlig försvarare skulle förordnas för honom. Efter att AA ringt arresten visade de kontrollåtgärder som arrestpersonalen vidtog att hon var den som hon sa att hon var och att hon var advokat. Arrestpersonal konstaterade att något försvararförordnande inte fanns tillgängligt för dem och nekade därför kontakten. Några andra sätt att tillgodose NN:s rätt till tillgång till försvarare övervägdes dock inte.

Som framgått var det inte godtagbart att kontakten nekades enbart med hänvisning till att ett försvararförordnande inte fanns tillgängligt. Av utredningen framgår dessutom att både tingsrätten och åklagaren hade skickat försvararförordnandet till Polismyndigheten redan innan AA tog kontakt med arresten. Det hade dock inte uppmärksammats av Polismyndighetens personal.

Polismyndigheten kritiserades för hur AA:s begäran om kontakt med NN hanterades.

Nya och enhetliga rutiner behövs

Av vad som kommit fram i detta och tidigare ärenden får jag bilden att kunskapen vid Polismyndighetens arrester om den misstänktes rätt att komma i kontakt med sin försvarare som gäller sedan 2016 inte är fullständig. Polismyndigheten behöver vidta kunskapshöjande åtgärder i det avseendet.

Polismyndigheten måste vidare ha rutiner som säkerställer att en frihetsberövad person som förvaras i en arrest får rätten till kontakt med sin försvarare tillgodosedd. Rutinerna ska självfallet vara dokumenterade, och det framstår som lämpligt att de tas fram av Polismyndigheten centralt och gäller för samtliga arrester i landet. Jag utgår från att Polismyndigheten ser till att en sådan översyn som myndigheten omnämnt i sitt yttrande faktiskt genomförs och att myndigheten då beaktar de uttalanden som jag gör i detta beslut (se också mina uttalanden i ett annat beslut meddelat denna dag, dnr 7281-2022).

Det aktuella ärendet visar också på vikten av att det hos rättsväsendets myndigheter finns fungerande rutiner även för expediering och mottagande av förordnanden av offentliga försvarare.

En åtgärd som jag bedömer skulle medföra en klar förbättring, särskilt när frågan om kontakt mellan en misstänkt och en försvarare uppkommer efter kontorstid, är att ett förordnande av en offentlig försvarare registreras i relevanta system hos Polismyndigheten redan i samband med att det expedieras från rätten.

Polismyndigheten bör ta initiativ till en översyn av rutinerna för expediering och mottagande av försvararförordnanden. Åklagarmyndigheten och Domstolsverket kan lämpligen involveras i det arbetet.

Ärendet föredrogs av rättssakkunniga Rebecka Olsson. I beredningen deltog även byråchefen Stefan Nyman.

Uttalanden om en tullkontroll som filmades som en del i Tullverkets medverkan i en tv-produktion

(Dnr 6212-2022)

Beslutet i korthet: Tullverket genomförde en tullkontroll av en man i samband med att han reste in till Sverige från Danmark. Mannens personbil och övriga tillhörigheter genomsöktes. Även en ytlig kroppsbesiktning genomfördes. JO anser att dessa åtgärder hade stöd i lag.

Vid tidpunkten för kontrollen filmade ett kamerateam Tullverkets verksamhet på uppdrag av ett produktionsbolag. Materialet skulle användas i tv-serien Gränsbevakarna Sverige. Mannen uppgav i anmälan till JO att han upplevde kamerateamets närvaro vid tullkontrollen som obehaglig och att han kände en oro över att bli igenkänd.

JO uttrycker en stor förståelse för hur mannen upplevde situationen, men bedömer att det inte kommit fram tillräckliga skäl att uttala någon kritik mot hur Tullverket hanterade kamerateamets närvaro vid tullkontrollen.

JO framhåller dock att det i Tullverkets operativa verksamhet framstår som mycket svårt att förutse vilka uppgifter om enskilda som kan komma

fram. Risken för att sekretessbelagda – eller i vart fall integritetskänsliga – uppgifter röjs framstår som påtaglig.

Även om det finns ett värde i att tulltjänstemäns arbete skildras för allmänheten uttrycker JO – inte minst med hänsyn till en enskilds berättigade krav på respekt för sin integritet och sitt privatliv – sin tveksamhet till att Tullverket tillåter ett produktionsbolag att följa och filma verkets kontroller av och ingripanden mot enskilda.

Anmälan

I en anmälan som kom in till JO den 7 augusti 2022 förde AA fram klagomål mot en kontroll av honom den 4 augusti 2022 i samband med att han reste in till Sverige från Danmark. Han uppgav bl.a. att tjänstemännen utan anledning sökte igenom hans bil och en arbetsväska, i vilken han förvarade sin mobiltelefon, sin dator samt hemliga arbetsdokument. Han uppgav också att han fick klä av sig alla sina kläder vid kontrollen. Därutöver förde han fram att kontrollen – med undantag för då han tog av sig kläderna – filmades av ett kamerateam trots att han uttryckte att han inte ville det. Han hade sina arbetskläder på sig vid tillfället. Tjänstemännen sa att de skulle ”blurra” hans ansikte men det hade ändå varit möjligt för andra att känna igen honom.

Utredning

Tullverkets yttrande

Tullverket (generaltulldirektören) yttrade sig till JO den 14 december 2022 efter att berörda befattningshavare hade getts tillfälle att lämna upplysningar.

I yttrandet uppgav Tullverket i huvudsak följande.

Den 4 augusti 2022 blev AA, som reste i ett fordon från Danmark till Sverige, stannad av en tulltjänsteman vid Lernacken i Malmö. Eftersom AA uppträdde nervöst beslutade tulltjänstemannen att ta ut AA och fordonet för kontroll och AA ombads att köra fordonet till kontrollplattan.

Vid kontrollen av fordonet på kontrollplattan hittade tulltjänstemännen en narkotikaklassad tablett i locket på en snusdosa. Det, tillsammans med AA:s nervösa uppträdande, gjorde att tulltjänstemännen bedömde att det fanns en hög misstanke om att AA medförde en restriktionsvara. De beslutade att fordonet och AA skulle tas in på en fördjupad kontroll i Tullverkets kontrollhall.

Av säkerhetsskäl gick två tulltjänstemän in med AA och en tredje tulltjänsteman körde in fordonet i Tullverkets garage. I garaget sökte en hund igenom fordonet varpå hunden markerade.

Fordonet och AA:s medhavda bagage visiterades. Vid visitationen öppnades ingen it-utrustning. I ett enskilt rum genomfördes en ytlig kroppsbesiktning av AA. Där ställdes även frågor om den narkotikaklassade tabletten. AA visade upp ett digitalt recept på tabletten i sin mobiltelefon. Med anledning av det och att fordonet samt bagaget hade visiterats sjönk misstankegraden och kontrollen avslutades.

Mellan den 11 april och den 14 augusti 2022 spelade ett produktionsbolag in tv-serien Gränsbevakarna Sverige, där man får följa tullpersonalens arbete

på bl.a. Öresundsbron/Lernacken. Programmen görs i dokumentärform där ettamerateam följer ett antal personer i syfte att skildra deras arbetsvardag.

Den 4 augusti 2022 befann sigamerateamet vid Lernacken. Kamerateamet filmade den initiala kontrollen av AA och hans bil vid kontrollplattan utomhus. Eftersom AA reagerade starkt negativt på filmningen slutade kamerateamet att filma i riktning mot AA. De fortsatte dock att filma tulltjänstemännens arbete när de sökte igenom fordonet vid kontrollplattan och inne i kontrollhallen. Kontrollen av arbetsväskan filmades inte och kamerateamet tog inte del av innehållet i väskan. Vidare filmades inte den ytliga kroppsbesiktningen som utfördes i visitationsrummet. Kamerateamet var inte heller närvarande vid samtalet om den narkotikaklassade tabletten.

Produktionsbolaget informerade Tullverket direkt efter händelsen om att inget av det filmade materialet i samband med händelsen skulle användas och att materialet hade raderats.

Tullverket redogjorde därefter för den rättsliga regleringen och redovisade följande bedömning.

AA stannades vid Öresundsbron/Lernacken i Malmö när han var på väg hem från sitt arbete i Danmark. Med anledning av iakttagelser av AA fattade tulltjänstemännen misstankar om att han medförde en restriktionsvara över landsgränsen. Eftersom han kom från Danmark och befann sig i omedelbar närhet av en gränspassage utfördes aktuell kontroll med stöd av regleringen i inregränslagen [*lagen om Tullverkets befogenheter vid Sveriges gräns mot ett annat land inom Europeiska unionen, JO:s anm.*]. Enligt 7 § inregränslagen får en tulltjänsteman i samband med en kontroll undersöka bl.a. transportmedel och bagage. Det var fråga om en selektiv kontroll som grundade sig på tulltjänstemännens iakttagelser av AA. Den ytliga kroppsbesiktningen skedde med stöd av 27 § andra stycket smugglingslagen [*lagen om straff för smuggling, JO:s anm.*] då det fanns anledning att anta att AA hade med sig egendom som kunde tas i beslag. Tullverket har därmed haft rättslig grund för kontrollen och de åtgärder som vidtogs i samband med kontrollen.

Vid en tullkontroll kan [...] olika sekretessbestämmelser i OSL [*offentlighets- och sekretesslagen, JO:s anm.*] vara tillämpliga. För den enskilde tulltjänstemannen råder tystnadsplikt för dessa uppgifter.

Vid den aktuella kontrollen var ett filmteam närvarande under delar av händelseförloppet. Tullverket är medvetet om att det är en utmaning att värna de kontrollerade personernas integritet och sekretessbelagda uppgifter när man filmar kontrollarbetet. Myndigheten tar detta på mycket stort allvar och har därför inför filmningen noggrant planerat och övervägt deltagandet så att medverkande tulltjänstemän kan vidta åtgärder för att sekretessbelagd information inte ska röjas.

Produktionsbolagets utfästelser om att värna de kontrollerade personernas integritet har också inför beslutet att tillåta filmningen varit av avgörande betydelse för myndigheten. Tullverket är medvetet om att myndigheten till följd av tryck- och yttrandefriheten och förbud mot censur inte har rätt att förbehålla sig en rätt att förhandsgranska material eller hindra publicering och att det därmed är [p]roduktionsbolaget som i slutändan beslutar vad som ska vara med i programmen.

I detta fall har [p]roduktionsbolaget informerat Tullverket om att inget av det filmade materialet i samband med händelsen kommer att användas och att materialet är raderat. AA:s personliga integritet får därför anses ha beaktats i tillräcklig omfattning.

Vad gäller AA:s påstående om att hans arbetsväska innehöll handlingar som skulle kunna omfattas av sekretess kan konstateras att detta inte är

något som de inblandade tulltjänstemännen särskilt lagt märke till. Tulltjänstemännen har vid kontrollen eftersökt narkotika och andra restriktionssvaror och har inte närmare noterat eller tagit del av något skriftligt material i arbetsväskan. Filmteamet, som följde den tulltjänsteman som kontrollerade fordonet, har inte varit i närheten av den tjänsteman som kontrollerade arbetsväskan och har därmed varken filmat eller kunnat ta del av materialet som fanns i väskan.

Inte heller dator eller mobiltelefon har varit av intresse vid kontrollen. Innehållet i någon IT-utrustning har därför inte undersökts. Någon laglig grund för att ta del av innehållet i IT-utrustning har inte heller funnits (se JO ärende med dnr 6093-2017).

Den ytliga kroppsbesiktningen har utförts i ett avskilt rum där kamerateamet inte var närvarande. Där har även frågor om den narkotikaklassade tabletten ställts.

Sammantaget är Tullverkets bedömning att någon sekretessbelagd information inte har röjts till kamerateamet i det aktuella fallet.

Tullverket beklagar att AA upplever sig ha blivit utsatt för en felaktig eller orättvis behandling och att han har upplevt obehag inför närvaron av ett filmteam. I myndighetens kontrollverksamhet är det dock ofrånkomligt att det ibland utförs kontroller avseende personer som senare visar sig inte ha medfört några restriktionsvaror.

Med yttrandet bifogades Tullverkets stöddokument Handledning för extern medias filmning av Tullverkets operativa verksamhet (VER 2019-3465). Av dokumentet framgår bl.a. följande.

Personal från externa medier och deras inspelningsutrustning ska normalt inte tillåtas följa med i Tullverkets verksamhet. Undantag kan göras vid en klart avgränsad verksamhet där man med en hög grad av säkerhet kan förutse vilken typ av uppgifter som kommer att förekomma.

Tullverkets medverkan i en filmproduktion där externa medier följer den operativa verksamheten ska tydligt planeras så att sekretess- och integritetsfrågor hanteras korrekt. Innan Tullverket beslutar om att medverka i en filmproduktion ska verket värdera nyttan av ett sådant deltagande. Även en etisk värdering ska göras av filmproduktionen utifrån om nödvändiga etablerade pressetiska regler kommer att följas och i vilket sammanhang som filmningen är tänkt att ingå. Tullverket ska även göra de nödvändiga juridiska överväganden som krävs. Sådana överväganden ska omfatta en analys av bestämmelserna i offentlighets- och sekretesslagen samt hur den enskildes integritet på bästa sätt ska värnas. Externa mediers närvaro får aldrig störa eller hindra tulltjänstemännens arbete. Om externa medier getts tillstånd att närvara och filma i Tullverkets egna lokaler gäller också att medierna på tulltjänstemans uppmaning omedelbart ska avbryta inspelningen och lämna lokalerna.

Anmälares kommentarer

AA kommenterade Tullverkets yttrande och förde fram bl.a. följande. Om han såg nervös ut berodde det på den situation som han hamnade i, med flera tulltjänstemän och ett kamerateam omkring sig. Det var han själv som berättade för en av tulltjänstemännen att han hade en tablett av sin receptförskrivna medicin i en snusdosa i handskfacket. Detta var alltså inte något som han försökte dölja. Även om det inte finns något hinder mot att filma på allmän plats var det här fråga om en gränsstation, där det inte är möjligt att lämna platsen om man

inte vill medverka. Kamerateamet försökte komma in även i rummet där kroppsbesiktningen skedde och han fick be tulltjänstemännen att säga till att han inte ville bli filmad. Det var obehagligt att kamerateamet befann sig precis utanför rummet.

Övrig utredning

JO har i samband med granskningen även tagit del av slumpvis utvalda avsnitt ur säsong 1 och 2 av Gränsbevakarna Sverige.

I ett beslut den 23 mars 2023 anförde *JO Per Lennerbrant* följande:

Rättslig reglering

Förutsättningar för en kontroll enligt inregränslagen

Tullverkets rätt att utföra kontroller vid införsel eller utförsel över Sveriges gräns mot ett annat EU-land regleras i inregränslagen. Lagen är tillämplig endast på ett antal särskilt angivna s.k. restriktionsvaror, bl.a. narkotika (se 3 § 2).

Den som för in en vara från ett annat EU-land till Sverige ska anmäla varan till Tullverket bl.a. om varan omfattas av ett förbud mot införsel (se 4 §). Enligt 7 § får en tulltjänsteman undersöka transportmedel, containrar, lådor och andra utrymmen där varor kan förvaras för att kontrollera att varor inte förs in i landet i strid mot ett införsel förbud. Även bagage, såsom resväskor och portföljer, samt handväskor eller liknande som medförs av en resande får undersökas i samma syfte.

För att möjliggöra en kontroll enligt 7 § är var och en skyldig att stanna på en tulltjänstemans anmaning (se 5 §). En sådan anmaning får bl.a. ges den som i omedelbart samband med inresa till Sverige från ett annat EU-land befinner sig i omedelbar närhet av en gränspassage.

Tullverkets kontroller enligt inregränslagen får inte utformas på ett sådant sätt att urvalet av vad och vem som kontrolleras sker slumpmässigt (se 2 §). Kontrollerna ska i stället vara selektiva och urvalet kan ske på grundval av bl.a. gjorda iakttagelser, underrättelser eller riskprofiler. Enligt den proportionalitetsprincip som gäller vid en tullkontroll får kontrollen aldrig gå utöver syftet med kontrollen och minsta möjliga tvångsingripande ska göras. Ingripandet ska till art och varaktighet stå i rimlig proportion till det som ska uppnås med kontrollen. (Se prop. 1995/96:166 s. 57 f.)

Tullverkets befogenheter enligt smugglingslagen

Bestämmelserna i inregränslagen ger inte Tullverket befogenhet att genomöka föremål som en person bär i eller innanför kläderna. Bestämmelser som ger Tullverket befogenhet att vid en tullkontroll göra en sådan kroppsvisitation och kroppsbesiktning finns i stället i smugglingslagen.

Om det finns anledning att anta att en person som i omedelbart samband med inresa till landet uppehåller sig bl.a. i trakterna invid Sveriges landgräns eller i närheten av eller inom en flygplats eller något annat område som har direkt förbindelse med utlandet har med sig egendom som kan tas i beslag på grund av bl.a. brott enligt smugglingslagen och vissa narkotikabrott får kropps-

visitation, ytlig kroppsbesiktning och urinprovstagnung utföras på honom eller henne. En sådan åtgärd får beslutas av en tulltjänsteman. (Se 27 § andra stycket smugglingslagen.)

Bestämmelsen i 27 § andra stycket smugglingslagen utgör grunden för den tullkontroll som Tullverket utövar i förhållande till resenärer. För att bestämmelsen ska möjliggöra en effektiv införselkontroll är beviskravet lågt ställt. Bestämmelsen har tolkats så att en tulltjänstemans subjektiva bedömning att en resande i samband med en tullkontroll ser nervös ut utgör tillräcklig grund för åtgärden. (Se prop. 1999/2000:124 s. 94.) Det behöver alltså inte vara fråga om en konkret eller preciserad misstanke.

En myndighets medverkan i en tv-produktion

I tidigare JO-beslut har uttalats att det kan vara av värde för en myndighet att kunskap sprids om det sätt på vilket den arbetar, t.ex. genom medverkan i en tv-serie. En sådan medverkan får emellertid aldrig ta sig sådana former att allmänhetens tilltro till myndighetens verksamhet skadas. Medverkan ska givetvis inte heller medföra att sekretesskyddade uppgifter röjs till skada för den enskilde. (Se t.ex. JO 2009/10 s. 194, dnr 4150-2007.)

När det handlar om ingripanden av olika slag måste stor hänsyn tas till enskilda och deras berättigade krav på integritet. Detta gäller i synnerhet när tvångsmedel tillämpas gentemot den enskilde. (Se t.ex. JK:s beslut den 21 mars 2001, dnr 1719-99-22.)

Vid en förundersökning ska den s.k. hänsynsprincipen beaktas. Den innebär att undersökningen ska bedrivas så att inte någon onödigt utsätts för bl.a. misstanke och olägenhet (se 23 kap. 4 § andra stycket rättegångsbalken).

För Tullverkets verksamhet finns sekretessregler i bl.a. 27 och 35 kap. of-fentlighets- och sekretesslagen. Generellt kan sägas att utrymmet för att lämna ut uppgifter från Tullverket om en enskilds personliga och ekonomiska förhållanden är begränsat.

Bedömning

Tullkontrollen och åtgärderna i samband med den

Inledningsvis kan jag konstatera att AA kontrollerades i direkt anslutning till en inresa från Danmark. Enligt min bedömning fanns förutsättningar enligt inregränslagen att kontrollera hans personbil och övriga tillhörigheter. Det gäller även med beaktande av de uppgifter som AA har lämnat om att det var han som berättade om den receptförskrivna medicin som han förvarade i bilen. Jag har alltså inga synpunkter på att kontrollen genomfördes. Utredningen ger inte stöd för att innehållet i AA:s dator eller mobiltelefon undersöktes vid kontrollen.

Av utredningen framgår vidare att tulltjänstemännen genomförde en ytlig kroppsbesiktning av AA. Jag bedömer att det fanns stöd i smugglingslagen för den åtgärden, som dessutom genomfördes i ett avskilt rum.

Tullverkets medverkan i tv-produktionen

Vid tidpunkten för kontrollen av AA filmade ettamerateam Tullverkets verksamhet på uppdrag av ett produktionsbolag. Jag vill klargöra att min granskning endast har avsett Tullverkets agerande, alltså inte produktionsbolagets, eftersom det inte står under JO:s tillsyn.

Av utredningen framgår inte om någon sekretessbelagd information om AA rövades föramerateamet. AA har dock uppgett att det var han som fick be tulltjänstemännen att hindraamerateamet från att komma in i det rum där kroppsbesiktningen genomfördes. De närmare omständigheterna kring detta har inte kommit fram och jag bedömer inte att ytterligare utredning kommer att leda till ökad klarhet. Jag har därför inte underlag för att göra några uttalanden om det.

AA har i sin anmälan till JO även fört fram att han upplevdeamerateamets närvaro som obehaglig och det framgår att han kände en oro över att bli igenkänd. Jag har stor förståelse för det. Det som har kommit fram ger mig dock inte tillräckliga skäl att uttala någon kritik mot hur Tullverket hanteradeamerateamets närvaro vid tullkontrollen. Jag vill dock framhålla följande.

I Tullverkets operativa verksamhet framstår det som mycket svårt att förutse vilka uppgifter om enskilda som kan komma fram. Risken för att sekretessbelagda – eller i vart fall integritetskänsliga – uppgifter röjs framstår som påtaglig, särskilt när det blir fråga om en fördjupad tullkontroll eller när tvångsåtgärder enligt smugglingslagen övervägs. Dessutom befinner sig den som blir föremål för en tullkontroll många gånger i en utsatt situation och har inte möjlighet att gå undan från den plats där ingripandet sker för att undvika uppmärksamhet. I de fall konkreta brottsmisstankar uppkommer och omständigheterna är sådana att det kan bli aktuellt med en förundersökning framstår det också som svårförenligt med hänsynsprincipen att ettamerateam tillåts att filma ingripandet.

Även om det finns ett värde i att tulltjänstemäns arbete skildras för allmänheten vill jag ändå, inte minst med hänsyn till en enskilds berättigade krav på respekt för sin integritet och sitt privatliv, uttrycka min tveksamhet till att Tullverket tillåter ett produktionsbolag att följa och filma verkets kontroller av och ingripanden mot enskilda.

Ärendet föredrogs av rättssakkunniga Lovisa Svenaeus. I beredningen deltog även byråchefen Stefan Nyman.

En åklagare har nekat en advokat som var privat försvarare att få kontakt med den misstänkte med hänvisning till att advokaten inte var förordnad till offentlig försvarare

(Dnr 7281-2022)

Beslutet i korthet: En advokat sökte i egenskap av privat försvarare kontakt med sin klient som befann sig i en polisarrest misstänkt för brott. En åklagare nekade kontakten med hänvisning till att advokaten inte var förordnad till offentlig försvarare.

En misstänkts rätt till kontakt med sin försvarare är absolut och gäller både för offentliga försvarare och för privata försvarare, om den privata försvararen uppfyller de krav som ställs i 21 kap. 5 § första stycket rättegångsbalken för att utses till offentlig försvarare. Det har inte förts fram att advokaten inte uppfyllde dessa krav. Åklagaren kritiserar för att han nekade kontakten med hänvisning till att advokaten inte var förordnad till offentlig försvarare.

Den polis som var delaktig i det aktuella ingripandet mot klienten och som var i kontakt med advokaten den aktuella kvällen kritiserar för att ha ställt frågor till advokaten som inte var förenliga med det s.k. enrumsprivilegiet samt för att ha frågat klienten om sådant som rörde förundersökningen utanför ett regelrätt förhör.

Anmälan

I en anmälan som kom in till JO den 18 september 2022 förde advokaten AA fram klagomål mot kammaråklagaren BB och polisinspektören CC. AA var kritisk bl.a. mot att hon nekats kontakt med en klient, som i JO:s beslut benämns NN, när NN var intagen i arresten i Uppsala. AA uppgav vid kontakterna att hon var NN:s privata försvarare. Såväl inre befäl som arrestpersonal, polis och BB, som var jouråklagare den aktuella kvällen, nekade henne kontakt med klienten på den grunden att hon inte var förordnad till offentlig försvarare. Hon var också kritisk till att BB inte dokumenterade sitt ställningstagande, trots att hon begärde ett skriftligt beslut.

Vidare förde AA fram att CC frågade henne vad hon avsåg att prata med sin klient om och antydde att hennes relation till klienten var av annan karaktär än professionell. Utöver det anhållningsförhör enligt 24 kap. 8 § rättegångsbalken som hölls med klienten ställde CC också frågor till NN om sådant som rörde brottsmisstanken. Det skedde utan närvaro av försvarare och samtalet dokumenterades inte.

Av anmälan framgår vidare i huvudsak följande.

AA har tidigare varit offentlig försvarare för NN och de hade kommit överens om att han, om han skulle bli gripen, omedelbart skulle uppges till henne som sin försvarare och att hon skulle underrättas om frihetsberövandet. Hon skulle då kunna inställa sig vid ett anhållningsförhör utan att invänta ett förordnande som offentlig försvarare.

Vid det nu aktuella tillfället fick hon besked av NN:s anhöriga att han hade frihetsberövats. Hon kontaktade därför det inre befälet, presenterade sig som advokat och meddelade att hon var NN:s privata försvarare och att hon önskade komma i kontakt med honom så snart som möjligt. Det inre befälet meddelade att AA fick återkomma senare för att prata med undersökningsledaren när denna var på plats. När hon inte fick någon återkoppling kontaktade hon arres-ten och upprepade att hon var advokat och NN:s privata försvarare och att hon önskade komma i kontakt med NN så snart som möjligt. Hon fick då beskedet att personalen inte kunde godkänna några kontakter utan ett försvararförord-nande.

Vid en ny kontakt med det inre befälet uppgav han att han inte kunde säker-ställa hennes identitet och att hon därför, såvitt hon kunde förstå, inte skulle få träffa eller tala med sin klient. Hon blev därefter uppringd av polisen CC som upplyste henne om att han hade kontaktat åklagaren BB som beslutat att avslå hennes begäran om kontakt med klienten. Anledningen till det var att hon inte var förordnad till offentlig försvarare. Vid samtalet begärde CC vidare att få veta vilka frågor hon avsåg att diskutera med NN. Hon upplyste honom om att det var en ensak mellan henne och NN men att det förstas rörde brottsmisstan-karna. CC antydde då att hennes relation till NN skulle vara av annan karaktär än rent professionell.

När AA senare fick tala med NN berättade han att han omedelbart i samband med gripandet hade uppgett att hon var hans försvarare, att hon skulle under-rättas om frihetsberövandet och att han snarast ville komma i kontakt med henne. Enligt NN hade han upprepat detta vid flera tillfällen. NN uppgav också att han utöver anhållningsförhöret hade konfronterats av CC med uppgifter om narkotika som påstods ha påträffats i hans jacka, vilket NN fick besvara frågor kring. Utfrågningen i denna del dokumenterades inte.

Utredning

JO begärde att Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten skulle yttra sig över anmälan.

Polismyndighetens yttrande

Polismyndigheten (juristen DD) yttrade sig den 12 januari 2023 efter att upp-lysningar lämnats av berörda befattningshavare.

Av Polismyndighetens yttrande framgår i huvudsak följande.

NN greps av polis på kvällen den 14 september 2022 och fördes till arres-ten i Uppsala. Han förhördes samma kväll i enlighet med 24 kap. 8 § rättegångs-balken och informerades om sina rättigheter som misstänkt. NN förnekade brott och förklarade att han inte ville uttala sig ytterligare utan att ha en försva-rare närvarande. Han angav att han önskade AA som försvarare. Efter förhöret anhölls NN.

När AA senare under natten kontaktade polisen och uppgav att hon var NN:s privata försvarare och att hon ville träffa honom så snart som möjligt, vidare-befordrades hennes begäran till jouråklagaren som avslög den.

Polisinspektören CC upprättade en tjänsteanteckning med anledning av de aktuella kontakterna med AA. Av den framgår att han fick information om att hon hade ringt till polisen och krävt att få träffa NN i egenskap av dennes privata försvarare. Han tog upp frågan med jouråklagaren som meddelade att det inte var aktuellt att låta AA träffa NN under natten. När CC informerade AA om detta begärde hon att få åklagarens beslut skriftligt. CC frågade henne varför det var så viktigt att hon fick träffa NN under natten. Efter samtalet tog han på nytt kontakt med åklagaren som meddelade att AA inte skulle få något skriftligt beslut.

CC har inför Polismyndighetens yttrande till JO bekräftat att han frågade AA varför det var så viktigt att få träffa NN på natten. Han har även utvecklat varför han gjorde det och uppgett i huvudsak att AA uppträdde på ett sätt som avvek från det vanliga, vilket fick honom att ställa sig frågande till hennes avsikter.

CC har tillbakavisat påståendet att det skulle ha hållits något annat förhör med NN än anhållningsförhöret. Efter ankomsten till polisstationen pratade han med NN om att en av flera påsar med misstänkt innehåll hade påträffats i dennes plånbok när han avvisiterades på polisstationen. Påsarna hade fallit ur NN:s knä när han greps. I samband med att NN transporterades till polisstationen hade polisen lagt påsarna i NN:s jacka tillsammans med hans plånbok. En av påsarna hade då fastnat i plånboken, vilket upptäcktes vid avvisitationen. CC hade undersökt plånboken i samband med gripandet och visste därför att det inte hade funnits någon påse i den, vilket han upplyste NN om vid samtalet. CC dokumenterade inte samtalet med NN. Det var inte någon utfrågning som påminde om ett förhör. Samtalet om påsen med misstänkt innehåll var inte till nackdel för den misstänkte.

Polismyndigheten redovisade följande bedömning.

Av utredningen framgår att [CC] tagit emot och vidarebefordrat [AA:s] begäran om att få träffa [NN] till en åklagare som beslutat att avslå begäran. [CC] har därefter informerat [AA] om åklagarens beslut. Det framgår vidare att [CC] vid telefonsamtalet frågade [AA] varför det var så viktigt att hon fick träffa [NN] under natten. Med hänvisning till [*bl.a. JO 2022/23 s. 315, dnr 7164-2020, JO:s anm.*] gör Polismyndigheten bedömningen att [CC] inte borde ha frågat [AA] om hennes kontakter med [NN] så som nu skedde.

Av utredningen framgår även att [CC] talade med [NN] om en påse med misstänkt innehåll som hade anträffats i dennes plånbok på polisstationen. Samtalet om påsen har skett formlöst och utan att en försvarare var närvarande. [NN] hade inte delgetts misstanke eller informerats om rätten att tåga och sin rätt att ha tillgång till försvarare. Det har visserligen inte framkommit att det ställdes några frågor till [NN] eller att han lämnade några upplysningar. Vid samtalet lämnades dock uppgift om en hantering av bevisning i den aktuella brottsutredningen som inte kan ha skett enligt rutin. Det har inte kommit fram att den hanteringen berodde på något annat än ett misstag.

Polismyndigheten kan konstatera att det som förekom vid samtalet avsåg en inte rutinmässig hantering av bevisning som får antas ha varit av betydelse i den aktuella brottsutredningen. Det var inte lämpligt att diskutera en sådan fråga utanför de ramar som gäller för förhör och de rättssäkerhetsgarantier som gäller enligt 12 § [förundersökningskungörelsen]. Trots att upp-

gifterna inte var till nackdel för [NN] borde [CC] därför ha väntat med att ta upp frågan om påsen till kommande förhör med [NN].

Åklagarmyndighetens yttrande

Åklagarmyndigheten (vice riksåklagaren EE) yttrade sig den 16 januari 2023 efter att upplysningar lämnats av berörda befattningshavare.

Av Åklagarmyndighetens yttrande framgår i huvudsak följande.

Efter att polisen hållit ett anhållningsförhör med NN anmäldes gripandet till kammaråklagaren BB som anhöll NN. Som särskilt anhållningsskäl angavs kollusionsfara och åklagaren beslutade även om restriktioner, bl.a. avseende rätten att ta emot besök och elektronisk kommunikation. Av anhållningsförhöret framgår att NN önskade att advokaten AA skulle förordnas till offentlig försvarare för honom. I samband med anhållningsbeslutet gav åklagaren direktiv om att NN skulle höras närmare om misstanken med försvarare när en sådan hade förordnats dagen därpå.

BB, som den aktuella natten arbetade som jouråklagare, har uppgett att han blev uppringd av polisen som uppgav att AA hade ringt till polisen flera gånger och krävt att få komma i kontakt med NN i egenskap av hans privata försvarare. BB meddelade polisen att AA inte fick komma i kontakt med NN förrän hon eventuellt förordnats till hans offentliga försvarare. Polisen återkom senare och uppgav att AA krävt att få ett skriftligt beslut, något som BB nekade AA.

Av Åklagarmyndighetens ärendehanteringssystem framgår att BB dokumenterade samtalen med polisen och de besked han då lämnade genom anteckningar i tvångsmedelsblanketten.

Efter att tingsrätten hade förordnat AA som offentlig försvarare för NN på morgonen den 15 september 2022 hölls förhör med NN i närvaro av AA. Senare samma dag hävdes anhållandet.

Åklagarmyndigheten redovisade följande bedömning.

Rätten att träffa eller att kontakta sin offentliga försvarare är av fundamental betydelse för frihetsberövade personer och kan inte inskränkas. I detta avseende ska en privat försvarare som uppfyller kraven på en offentlig försvarare likställas med en offentlig försvarare.

Jag vill inledningsvis framhålla att gripandet av [NN] anmäldes till åklagaren först efter det att [anhållningsförhöret] hade ägt rum. Det framgår inte av Cåbra [Åklagarmyndighetens ärendehanteringssystem, JO:s anm.] eller utredningen vad som förevarit i tiden dessförinnan. De omständigheter som [AA] hänför sig till i sin anmälan till JO som ligger i tiden före det att gripandet av [NN] anmäldes till åklagaren kan därför inte Åklagarmyndigheten svara för. Av protokollet från [anhållningsförhöret] framgår att [NN] i samband med förhöret begärde att [AA] skulle förordnas som offentlig försvarare för honom. Utifrån vad som framgår av dokumentationen i Cåbra och av protokollet från [anhållningsförhöret] finns det dock inget som tyder på att [NN] själv begärt att samma kväll eller natt få träffa eller kontakta [AA] som utsedd privat försvarare för honom. I vart fall finns det inget som tyder på att en eventuell sådan begäran från [NN] har kommit till åklagarens kännedom. Den begäran om kontakt som åklagaren tagit ställning till har istället varit en begäran från advokaten [AA] att i uppgiven egenskap av privat försvarare få kontakta [NN]. En privat försvarare utses av den misstänkte. Såvitt framgår av utredningen hade åklagaren ingen information om att [NN] själv uppgett till polisen att han utsett [AA] som hans privata försvarare.

[Förarbetsuttalandena är] tydliga med att rätten enligt 21 kap. 9 § [rättegångsbalken] tillkommer den frihetsberövade och inte försvararen. Förarbetsuttalandena ger dock inte svar på huruvida rättigheten innebär att en begäran om kontakt också måste initieras av den frihetsberövade. Enligt min uppfattning borde åklagaren inte ha nekat [AA] att träffa eller på annat sätt ha kontakt med [NN] på den grunden att [AA] ännu inte var förordnad som offentlig försvarare, eftersom en privat försvarare likställs med en offentlig försvarare i nu aktuellt avseende. Mot bakgrund av att [NN] i förhör uppgett att han begärde [AA] som offentlig försvarare i ärendet och att [AA] i samtal med polisen uppgett att hon var [NN:s] privata försvarare borde åklagaren istället ha bett polisen att vidarebefordra informationen till [NN] att [AA] önskade kontakt med honom. På så sätt hade [NN] fått möjlighet att bekräfta uppgiften att [AA] var hans privata försvarare och om han önskade kontakt med [AA]. Utifrån [NN:s] svar hade åklagaren kunnat ta ställning till en sådan begäran enligt bestämmelsen i 21 kap. 9 § [rättegångsbalken]. För det fall åklagaren var osäker på huruvida [AA] uppfyllde de krav som ställs på en offentlig försvarare hade han kunnat be [AA] eller [NN] att visa att [AA] uppfyllde kraven.

Avslutningsvis framhöll Åklagarmyndigheten att en frihetsberövads rätt att få kontakt med sin försvarare inte innebär att det i alla lägen är givet att det finns en rätt att omedelbart få kontakten till stånd utan att en kontakt också förutsätter att det finns praktiska förutsättningar för detta. Enligt myndigheten gav utredningen inte stöd för att en kontakt ovillkorligen skulle ha ägt rum den aktuella natten. En kontakt hade kunnat vänta till dagen därpå, utan att möjligheterna begränsats för NN att förbereda sitt försvar.

Anmälares yttrande

AA kommenterade myndigheternas yttranden.

I ett beslut den 7 december 2023 anförde *JO Per Lennerbrant* följande:

Rättsliga utgångspunkter

Rätten för en frihetsberövad att få kontakt med sin försvarare

En person som misstänks för ett brott har en generell rätt att biträdas av en försvarare för att förbereda och utföra sin talan. Försvararen utses av den misstänkte. (Se 21 kap. 3 § rättegångsbalken.) En offentlig försvarare ska förordnas bl.a. om den misstänkte är anhållen eller häktad och han eller hon begär det (se 21 kap. 3 a § första stycket rättegångsbalken).

Till offentlig försvarare ska en advokat som är lämplig för uppdraget förordnas. Om det finns särskilda skäl får någon annan lämplig person som har avlagt de kunskapsprov som är föreskrivna för behörighet till domaranställning utses till en sådan försvarare. (Se 21 kap. 5 § första stycket rättegångsbalken.) En offentlig försvarare förordnas av rätten (se 21 kap. 4 § första stycket rättegångsbalken). En försvarare som inte är förordnad till offentlig försvarare utan enbart utsedd av den misstänkte brukar kallas för privat försvarare.

Den som är gripen, anhållen eller häktad har rätt att få träffa sin försvarare. Rätten att få träffa försvararen är utan undantag för den som har en offentlig försvarare. Sedan en lagändring som trädde i kraft 2016 gäller detsamma för en misstänkt som har en privat försvarare som uppfyller de krav som ställs på en

offentlig försvarare. (Se 21 kap. 9 § första stycket rättegångsbalken och 3 kap. 1 § andra stycket häkteslagen.) Rätten till kontakt gäller i strikt mening för den misstänkte och inte för försvararen (se prop. 2015/16:187 s. 22).

Den frihetsberövade har rätt att få träffa sin försvarare även om åklagaren har meddelat restriktioner som begränsar den misstänktes kontakter med omvärlden.

Den som är intagen i en polisarrest har rätt att kommunicera elektroniskt, t.ex. på telefon, med sin offentliga försvarare i den utsträckning som det lämpligen kan ske. Hänsyn kan tas till de praktiska förutsättningarna för kommunikationen, t.ex. med beaktande av institutionens rutiner och tillgång till kommunikationsutrustning. En privat försvarare som uppfyller kraven för att förordnas till offentlig försvarare likställs även i dessa sammanhang med en offentlig försvarare. (Se 3 kap. 4 § första och tredje styckena häkteslagen, prop. 2009/10:135 s. 145 och 191 och prop. 2015/16:187 s. 27 f.)

Om en privat försvarare inte uppfyller kraven på en offentlig försvarare, får bl.a. åklagaren besluta att den misstänkte inte får träffa försvararen om det är nödvändigt för att bl.a. sakens utredning inte väsentligen ska försvåras. Ett sådant beslut ska vara skriftligt och innehålla de skäl som det grundas på. (Se 21 kap. 9 § första stycket rättegångsbalken.)

När en misstänkt som befinner sig i en arrest begär att få tala med sin försvarare, som är advokat och uppfyller kraven för att förordnas till offentlig försvarare enligt 21 kap. 5 § första stycket rättegångsbalken, finns det inte rättsligt stöd att neka en sådan kontakt med hänvisning till att något försvararförordnande inte är tillgängligt för arresten (se JO:s beslut den 22 april 2021, dnr 8346-2019).

Det s.k. enrumsprivilegiet

Om den misstänkte har rätt att träffa sin försvarare ska det få ske i enrum, i enlighet med det s.k. enrumsprivilegiet (se 21 kap. 9 § andra stycket rättegångsbalken). Elektronisk kommunikation mellan en intagen och hans eller hennes försvarare får inte avlyssnas (se 3 kap. 5 § andra stycket häkteslagen). Dessutom gäller att en försändelse mellan en intagen och hans eller hennes försvarare ska vidarebefordras utan granskning (se 3 kap. 6 § häkteslagen).

Enrumsprivilegiet är av stor betydelse för den misstänkte men också för att försvararen på bästa sätt ska kunna fullgöra sitt uppdrag.

De stränga krav på konfidentialitet som gäller för kontakter mellan en misstänkt som är frihetsberövad och hans eller hennes försvarare innebär att en försvarare inte kan åläggas att berätta något om vad en kontakt med en klient ska avse (se JO 2022/23 s. 315, dnr 7164-2020).

Frågor till en misstänkt under en förundersökning

Den som är misstänkt för ett brott ska delges misstanken och i samband med detta underrättas om sina grundläggande rättigheter som misstänkt, bl.a. rätten att inte yttra sig och att ha en försvarare närvarande (se 23 kap. 18 § första stycket rättegångsbalken och 12 § förundersökningskungörelsen).

Enligt bestämmelserna om förundersökning i rättegångsbalken och i förundersökningskungörelsen finns det inte några andra former för samtal än förhör. Om ett ”samtal” rör den sak som förundersökningen avser är det alltså att betrakta som ett förhör. (Se JO 2007/08 s. 149, dnr 3493-2005.)

Bedömning

Granskningens inriktning

AA har fört fram klagomål mot både kammaråklagaren BB som vid tidpunkten var undersökningsledare och polisinspektören CC som var involverad i gripandet och transporten av NN till arresten.

Jag kommer inledningsvis att behandla det som jag uppfattar att klagomålen huvudsakligen avser, nämligen att åklagaren BB nekade AA kontakt med NN med hänvisning till att hon inte var förordnad till offentlig försvarare för NN och att hon inte fick ett skriftligt beslut om det. Jag går därefter in på klagomålen mot polisen CC om att han frågade vad AA avsåg att prata med sin klient om och att han ställde frågor till NN om brottsmisstanken utan en försvarare närvarande.

Polismyndigheten har inte yttrat sig över AA:s inledande kontakter med inre befäl och arrestpersonal som också ska ha nekat henne en kontakt med NN på den grunden att hon inte var förordnad till offentlig försvarare. Jag kan därför inte göra några uttalanden specifikt om detta. Mina uttalanden är dock givetvis av relevans även för dessa befattningshavare.

NN hade rätt till kontakt med AA som privat försvarare

En brottsmisstänkts rätt till tillgång till försvarare är en del av rätten till en rättvis rättegång och en central rättssäkerhetsfråga. Det måste därför säkerställas att en frihetsberövads rätt till kontakt med sin försvarare tillgodoses. Samtidigt är det av grundläggande betydelse för brottsutredande verksamhet att inga andra personer än de som enligt lag eller beslut av åklagare har rätt att kontakta en misstänkt ges möjlighet till en sådan kontakt eftersom det kan skada den pågående brottsutredningen.

Den misstänktes rätt till kontakt med sin offentliga försvarare är absolut. Även för en misstänkt som har en privat försvarare är rätten till kontakt absolut, om försvararen uppfyller de krav som ställs i 21 kap. 5 § första stycket rättegångsbalken för att utses till offentlig försvarare. Detta gäller även om åklagaren har meddelat restriktioner som begränsar den misstänktes kontakter med omvärlden.

Åklagarmyndigheten har i sitt yttrande lyft frågan om en begäran om kontakt behöver komma från den misstänkte. Rätten till kontakt är visserligen i formell mening en rätt för den misstänkte. För att syftet med regleringen ska uppnås och den misstänktes försvar ska kunna förberedas är det dock en självklarhet att en kontakt också kan initieras av försvararen.

AA har uppgett i anmälan att NN omedelbart i samband med gripandet uppgav att AA var hans försvarare, att hon skulle underrättas om frihetsberövandet och att han snarast ville komma i kontakt med henne. Utredningen hos JO ger

dock i detta avseende inte underlag för någon annan slutsats än den som framgår av dokumentation, nämligen att NN vid anhållningsförhöret begärde att AA skulle förordnas till offentlig försvarare för honom.

När AA kontaktade polisen den aktuella kvällen var hon ännu inte förordnad till offentlig försvarare men hon uppgav att hon var NN:s privata försvarare och att hon var advokat. Det har inte från Åklagarmyndighetens sida förts fram att det funnits någon oklarhet om huruvida AA var den som hon uppgav sig vara och att hon var advokat eller att hon inte skulle ha varit lämplig som offentlig försvarare i det här fallet. NN hade därför, om han önskade det, rätt till kontakt med AA i hennes egenskap av hans privata försvarare.

När AA:s begäran kom till åklagaren BB skulle han därför ha sett till att den vidarebefordrades till NN som då hade fått möjlighet att bekräfta om AA var hans privata försvarare och om han ville ha kontakt med henne. BB hade dessförinnan kunnat be AA visa att hon uppfyllde kravet för att förordnas till offentlig försvarare för NN, om han ansett att det fanns anledning till det. Det var således fel av BB att neka en kontakt enbart med hänvisning till att AA inte var förordnad till offentlig försvarare. BB kritiserar för hur han hanterade AA:s begäran om kontakt med NN. Jag ser allvarligt på det inträffade.

Som Åklagarmyndigheten påpekat innebär en frihetsberövads ovillkorliga rätt att ha kontakt med sin försvarare dock inte att det i alla lägen är givet att det finns en rätt att omedelbart få kontakten till stånd. Praktiska förutsättningar, såsom tillgången till personal, kan påverka möjligheten till kontakt under exempelvis kvällstid (se bl.a. JO 1983/84 s. 134, dnr 2551-1982, och JO 2013/14 s. 278, dnr 4269-2012). Mot bakgrund av skälet till att kontakten nekades ser jag dock inte anledning att gå in på frågan om huruvida det fanns praktiska förutsättningar för en kontakt mellan NN och AA under den aktuella natten.

Skälet till att BB nekade kontakten var som framgått att AA inte hade förordnats till offentlig försvarare. För ett sådant fall finns det inte något krav i författning på ett skriftligt och motiverat beslut (jfr 21 kap. 9 § första stycket rättegångsbalken som avser situationen att kontakten nekas på grund av att den privata försvararen inte uppfyller de krav som ställs på en offentlig försvarare). Av utredningen framgår dock att BB dokumenterade telefonsamtalen med polisen och de besked han lämnade genom en anteckning i tvångsmedelsblanketten i ärendet. Även utan ett i författning angivet dokumentationskrav talar rätts-säkerhetsskäl för att sådana överväganden dokumenteras, precis som BB alltså gjort.

CC borde inte ha frågat varför det var så bråttom att få kontakt med NN

Det framgår av utredningen att polisinspektören CC ställde frågor till AA om hennes begärda kontakt med NN. Enligt AA ville CC veta vilka frågor hon avsåg att diskutera med NN. CC har uppgett att han undrade varför det var så viktigt för AA att träffa NN under natten.

Mot bakgrund av att de praktiska förutsättningarna för en kontakt kan vara begränsade nattetid kan det finnas behov av att få klarhet i om kontakten kan vänta till dagen därpå. Det bör dock i sådant fall närmast handla om rena ja-

eller nej-frågor. Om försvararen uppger att kontakten inte kan vänta får ytterligare frågor om anledningen till detta inte ställas.

Även om deras uppgifter skiljer sig något åt vad gäller frågornas innebörd anser jag, utifrån AA:s uppgifter och CC:s tjänsteanteckning, att CC:s frågor inte var förenliga med enrumsprivilegiet. CC skulle därmed inte ha begärt att få veta varför AA behövde komma i kontakt med NN under natten. CC kritiseras för detta.

Frågan om den aktuella påsen borde ha tagits upp vid ett förhör

Av utredningen framgår att CC samtalade med NN om en påse med misstänkt narkotika som hade anträffats i samband med att NN greps. Det skedde utan att NN hade en försvarare närvarande och utan att han hade delgetts misstanke om brott samt utan att han hade informerats om rätten att tala och att ha en försvarare närvarande. Även om det inte ställdes några direkta frågor till NN var det inte lämpligt att föra en sådan diskussion utanför ramarna för ett förhör och de rättssäkerhetsgarantier som då gäller för en misstänkt. I likhet med Polismyndigheten anser jag att CC borde ha väntat med att ta upp frågan om påsen till ett kommande formellt förhör med NN. CC kan inte undgå kritik för detta.

Avslutande uttalanden

Jag har i ett annat beslut denna dag kritiserat Polismyndigheten för att ha nekat en kontakt mellan en advokat som förordnats till offentlig försvarare och en misstänkt enbart på den grunden att försvararens förordnande inte fanns tillgängligt för arrestens personal (se dnr 5016-2022).

I beslutet uttalar jag att Polismyndigheten behöver vidta kunskaphöjande åtgärder när det handlar om en misstänkts rätt att komma i kontakt med sin försvarare enligt de regler som gäller sedan 2016. Även inom Åklagarmyndigheten är det naturligtvis ett grundläggande krav att reglerna för kontakter mellan en misstänkt och dennes försvarare tillämpas på ett korrekt sätt.

Ärendet föredrogs av rättssakkunniga Rebecka Olsson. I beredningen deltog även byråchefen Stefan Nyman.

Bristande tillgänglighet hos Polismyndigheten via telefonnumret 114 14

(Dnr 9929-2022, 10128-2022, 10158-2022, 294-2023, 499-2023)

Beslutet i korthet: JO:s granskning har avsett tillgängligheten hos Polismyndigheten via telefonnumret 114 14. Granskningen visar att svarstiderna för att göra anmälningar under andra halvåret 2022 och inledningen av 2023 varit mycket långa, framför allt i polisregion Stockholm. Snittväntetiden där var mer än 100 minuter. Vid andra polisregioner förekom en snittväntetid om 40 minuter eller längre under denna period.

JO konstaterar i beslutet att det är ett angeläget samhällsintresse att en enskild kan komma i kontakt med polisen inom rimlig tid för att t.ex. göra en anmälan om brott. Mot den bakgrunden är det enligt JO inte förenligt

med förvaltningslagens krav på tillgänglighet och inte heller med den serviceskyldighet som Polismyndigheten har med så långa väntetider som förekommit. Den bristande tillgängligheten hos Polismyndigheten riskerar att allvarligt skada allmänhetens förtroende för myndigheten och kan minska villigheten att anmäla brott. JO ser allvarligt på det som har kommit fram i granskningen och kritiserar Polismyndigheten för den bristande tillgängligheten.

Polismyndigheten har i sitt yttrande till JO redogjort för ett antal åtgärder som vidtagits eller kommer att vidtas för att komma till rätta med problemen. JO kommer att fortsätta att följa frågan. Det finns enligt JO anledning att skicka en kopia av beslutet till regeringen för kännedom.

Bakgrund och anmälningar

Telefonnumret 114 14 går till Polismyndighetens nationella växel och kan användas av den som vill komma i kontakt med myndigheten med anledning av en fråga som inte är av akut karaktär. Samtalen till 114 14 fördelas i huvudsak utifrån var inringaren befinner sig. Inringaren kopplas inledningsvis till en talsvarsfunktion där han eller hon får berätta vad samtalet gäller. Därefter kopplas samtalet vidare. Vidarekopplingen sker antingen till en operatör i växeln eller till Polismyndighetens kontaktcenter (PKC). Växeln ska ge service och information till allmänheten, medan PKC i första hand ska upprätta polisanmälningar och ta emot tips.

JO har under en tid tagit emot anmälningar där enskilda har klagat på att det har varit svårt att komma fram till Polismyndigheten på telefonnumret 114 14.

I ett beslut den 30 augusti 2022 (dnr 6131-2022 m.fl.) uttalade jag att Polismyndighetens tillgänglighet via 114 14 är en angelägen fråga och att jag avser att återkomma till den i min tillsyn över myndigheten. Jag gick därför inte vidare med de då aktuella anmälningarna men skickade en kopia av beslutet och anmälningarna för kännedom till Polismyndighetens rättsavdelning.

Det har därefter fortsatt att komma in anmälningar till JO där enskilda beskriver att tillgängligheten via Polismyndighetens telefonnummer 114 14 är bristfällig. Mot den bakgrunden beslutade jag att inleda en utredning.

De anmälningar som omfattas av utredningen har kommit in till JO från AA, BB, CC, DD och EE och gäller polisregion Stockholm. Anmälningarna gäller telefonsamtal till 114 14 under slutet av 2022 och början av 2023. I anmälningarna förs det fram att väntetiderna har varit mycket långa, ofta flera timmar. I två fall kopplades samtalen bort efter en väntetid på drygt tre respektive knappt fyra timmar. AA och EE ringde till 114 14 för att polisanmäla brott, medan övriga anmälare ringde för att spärra ett nationellt id-kort. I samtliga fall har det rört sig om ärenden som hanteras vid PKC.

Utredning

Polismyndigheten (juristen FF) yttrade sig till JO den 20 april 2023. Yttrandet avsåg både de enskilda anmälarnas klagomål och tillgängligheten via telefonnumret 114 14 generellt. Därutöver lämnade myndigheten en redogörelse för

de åtgärder som vidtagits och som planeras för att komma till rätta med den situation som för närvarande råder.

Av yttrandet framgår bl.a. följande.

Telefonnumret 114 14 och PKC:s uppdrag

Anmälningar om brott kan upprättas antingen av en polis vid ett ingripande eller genom att den som blivit utsatt för brott anmäler det till polisen, oftast på telefonnumret 114 14 eller digitalt genom en e-anmälan som går till PKC. PKC hanterar mer än hälften av Polismyndighetens inkommande anmälningar om brott. Dessa anmälningar gäller främst brott som allmänheten själv anmäler, t.ex. stöld, inbrott och bedrägerier. Under 2022 hanterade PKC omkring 450 000 e-anmälningar, 560 000 anmälningar via telefon och brev samt 1 miljon telefonsamtal.

Samtal till PKC fördelas efter att inringaren i talsvaret på 114 14 anger ”anmälan” eller ”tips”. PKC:s telefonisystem hanterar olika köer, och inom dessa kan samtal som har väntat längre ges en högre prioritet enligt ett i förväg bestämt system. Det har på senare tid kommit fram att samtal som inte har nått fram till en operatör efter närmare fyra timmar har kopplats ned på grund av en teknisk begränsning i systemet som visat sig när kötiderna har ökat.

Före 2015 hade PKC i uppdrag att ta emot anmälningar och att ge service till medborgarna. År 2016 fick PKC även ett uppdrag att vidta inledande utredningsåtgärder i fråga om de anmälningar som tas emot. Därefter har PKC:s uppdrag utökats ytterligare, på så sätt att fler utredningsåtgärder ska hanteras där. PKC har också tilldelats ett antal andra arbetsuppgifter. Det utökade uppdraget, tillsammans med en relativt hög omsättning av medarbetare, har medfört att handläggningstiden har ökat för varje enskilt ärende.

Vidtagna, pågående och planerade förbättringsåtgärder

Kötiderna vid PKC i polisregion Stockholm har förbättrats efter att chefen för Polismyndighetens nationella operativa avdelning (Noa) beslutade om en förstärkning av PKC i regionen. Förstärkningen omfattar sammanlagt 30 årsarbetskrafter och pågick från mitten av februari till slutet av maj 2023. Under denna tidsperiod skulle Polismyndighetens nationella kontaktenhet, som har i uppdrag att fullgöra det verksamhetsansvar som Noa har för telefonväxeln, övervaka samtliga polisregioners köer och svarstider och löpande återkoppla utvecklingen till chefen för Noa.

Samtidigt pågår ett arbete som syftar till att minska den relativt höga omsättningen av medarbetare. Omsättningen har också minskat det senaste året jämfört med tidigare år. För att behålla medarbetare och även attrahera nya har PKC i polisregion Stockholm beslutat att höja lönerna och möjliggöra anställning med en högre funktion.

Polismyndigheten arbetar för närvarande löpande med rekrytering av operatörer till PKC. Avsikten är att 240 nya operatörer ska anställas, varav 100 till PKC i polisregion Stockholm. Det är dock inte möjligt att lämna någon prognos för rekryteringen. De vidtagna åtgärderna syftar till att minska topparna för

PKC i polisregion Stockholm, vilket ska förhindra att samtal kopplas ned av telefonisystemet för att maximal väntetid har uppnåtts.

Det pågår även ett arbete med att utveckla olika tekniska lösningar för att kunna frigöra resurser, som i stället kan användas för bemanning av t.ex. telefonväxeln. Som exempel kan nämnas åtgärder för att automatisera mottagande av stora mängder anmälningar samt automatisk avläsning av stora volymer data. Inriktningen är att dessa åtgärder ska vara klara till sommaren eller hösten 2023 respektive omkring 2025.

Ett arbete har även påbörjats med att utveckla och utöka antalet e-tjänster som medborgarna kan använda sig av. Arbetet med att utveckla e-tjänsterna beräknas vara klart under första halvåret 2023 och målsättningen är att fler e-tjänster ska kunna driftsättas under 2024. Vidare pågår ett arbete med telefonisystemet för att göra det möjligt att erbjuda enskilda att boka en telefontid för sitt ärende. Det finns dock för närvarande inte något preliminärt driftsättningsdatum för detta. Utöver detta pågår ett utvecklingsarbete för att göra det möjligt för enskilda att spärta pass och nationella id-kort genom digital identifiering, i stället för att ringa en telefonoperatör. Driftsättning av tjänsten förväntas ske i slutet av 2023 eller under 2024.

Som ett led i det pågående förbättringsarbetet har också nya styrdokument tagits fram, som syftar till att skapa en mer enhetlig nationell hantering och bedömning av ärenden som hanteras av PKC. Avsikten är att bidra till ytterligare enhetlighet i t.ex. arbets sätt. Styrdokumentet beräknas kunna beslutas under 2023.

Polismyndighetens bedömning

Efter att ha presenterat statistik om snittväntetiderna för 114 14, i fråga om både brottsanmälningar och tips, samt redogjort för den rättsliga regleringen, redovisade Polismyndigheten följande bedömning.

De anmälningar som har bifogats JO:s remiss synes gälla förhållandena hos PKC Stockholm. I anmälningarna anförs att inringarna har fått vänta i flera timmar på att kopplas fram och i vissa fall har deras samtal kopplats ned utan att de fått tala med någon. ... PKC Stockholm [har] haft de i särklass längsta svarstiderna under den senare delen av 2022.

Det saknas anledning att ifrågasätta uppgifterna i anmälningarna om tillgängligheten via telefonnumret 114 14. Vad som framkommit visar att tillgängligheten inte kan anses vara förenlig med rimliga krav på vad en enskild kan förvänta sig i fråga om svarstider i kontakter med Polismyndigheten.

Polismyndigheten lämnade följande avslutande synpunkter.

Svarstiderna i Stockholm har halverats sedan förstärkningen inleddes ... Övriga regioner har fått något längre svarstider men inte på samma nivåer som Stockholm har haft. Under förstärkningen arbetar region Stockholm med rekrytering och i maj beräknas regionen ha samma resurs som förstärkningen ger. Från första juni återgår all förstärkningspersonal till sina respektive ordinarie regioner.

Polismyndigheten bedömer att svarstiderna vid PKC i samtliga polisregioner kan förbättras ytterligare genom de åtgärder som genomförs löpande ... Med detta sagt är det självklart olyckligt att tillgängligheten via

telefonnumret 114 14 inte har motsvarat rimliga förväntningar och de krav som följer av gällande regler.

I ett beslut den 21 juni 2023 anförde *JO Per Lennerbrant* följande:

Rättslig reglering

En myndighet ska se till att kontakterna med enskilda blir smidiga och enkla. Myndigheten ska lämna den enskilde sådan hjälp att han eller hon kan ta till vara sina intressen. Hjälpen ska ges i den utsträckning som är lämplig med hänsyn till frågans art, den enskildes behov av hjälp och myndighetens verksamhet. Den ska ges utan onödigt dröjsmål. (Se 6 § förvaltningslagen.) Vidare ska en myndighet vara tillgänglig för kontakter med enskilda och informera allmänheten om hur och när sådana kan tas (se 7 § förvaltningslagen).

Uttrycket tillgänglighet i 7 § förvaltningslagen tar sikte på myndighetens nåbarhet. Det ska vara möjligt att komma i kontakt med myndigheten, vilket kan ske på olika sätt. Kravet innebär att myndigheten ska vara nåbar genom kontakter som tas genom t.ex. besök och telefonsamtal eller skriftligen via digitala kanaler som används i myndighetens verksamhet i så stor utsträckning som möjligt. En bedömning av vad som är godtagbar tillgänglighet får göras utifrån ett medborgarperspektiv och med beaktande av vad som är lämpligt för den aktuella myndighetens verksamhet. (Se prop. 2016/17:180 s. 68 och 292 samt Lundmark och Säfsten, Förvaltningslagen, 9 juni 2023, version 1B, JUNO, kommentaren till 7 §.)

Bedömning

Tillgängligheten via telefonnumret 114 14 har varit bristande

Polismyndigheten har redovisat statistik om snittväntetider vid samtliga polisregioner för 2021 och 2022. Därutöver har myndigheten redovisat statistik för polisregion Stockholm för de första tre månaderna 2023. Jag har riktat in min granskning på tillgängligheten från och med andra halvåret 2022, som också är den tidsperiod som anmälningarna till JO avser.

Det är en självklar del i kravet på god förvaltning att det rent faktiskt går att nå en myndighet. Det är också en förutsättning för att en myndighet ska kunna uppfylla sin serviceskyldighet gentemot enskilda. För en brottsbekämpande myndighet har det även betydelse för allmänhetens villighet att anmäla brott.

Utredningen visar att svarstiderna för att göra anmälningar under andra halvåret 2022 och de första fem veckorna 2023 varit mycket långa, framför allt i polisregion Stockholm. Snittväntetiden där var då mer än 100 minuter. Vid andra polisregioner förekom en snittväntetid om 40 minuter eller längre under andra halvåret 2022. Problemet med de långa väntetiderna har nyligen också uppmärksamats i en granskningsrapport från Riksrevisionen (se RiR 2023:2 s. 29).

Den nu beskrivna bilden avspeglas i de anmälningar som har omfattats av min granskning. Mot bakgrund av de övriga anmälningar om bristande tillgänglighet via 114 14 som kommit in till JO kan jag konstatera att dessa fall dessvärre inte är isolerade händelser.

Det är naturligtvis ett angeläget samhällsintresse att en enskild kan komma i kontakt med polisen inom rimlig tid för att t.ex. göra en anmälan om brott. Mot den bakgrunden är det inte förenligt med förvaltningslagens krav på tillgänglighet och inte heller med den serviceskyldighet som Polismyndigheten har med så långa väntetider som förekommit under andra halvåret 2022 och inledningen av 2023. Den bristande tillgängligheten hos Polismyndigheten riskerar att allvarligt skada allmänhetens förtroende för myndigheten och kan minska villigheten att anmäla brott.

Kritik och avslutande synpunkter

Jag ser allvarligt på det som har kommit fram i granskningen. Polismyndigheten kritiseras för den bristande tillgängligheten.

Polismyndigheten har redogjort för ett antal åtgärder som vidtagits eller kommer att vidtas för att komma till rätta med problemen. Av den redovisade statistiken framgår att snittväntetiden för anmälningar i polisregion Stockholm har minskat från omkring mitten av februari i år. Förbättringen sammanfaller med den personella förstärkning som gjordes där fram till slutet av maj. Jag utgår från att Polismyndigheten har en beredskap för att hantera en eventuell ökning av väntetiderna när förstärkningsinsatsen nu är avslutad.

Jag ser naturligtvis positivt på det förbättringsarbete som görs. Jag förutsätter att arbetet även i fortsättningen ges en hög prioritet inom myndigheten och att de åtgärder som vidtas löpande följs upp och utvärderas.

Polismyndighetens tillgänglighet via 114 14 är som jag nämnde inledningsvis en angelägen fråga. Jag kommer att fortsätta att följa den i min tillsyn över Polismyndigheten.

Mot bakgrund av det som kommit fram och de konsekvenser den bristande tillgängligheten kan få för allmänhetens förtroende för Polismyndigheten skickar jag en kopia av detta beslut för kännedom till regeringen.

Ärendet föredrogs av rättsakkunniga Lovisa Svenaeus. I beredningen deltog även byråchefen Stefan Nyman.

Granskning av polisens användning av kroppsvisitation och husrannsakan i fordon i brottsförebyggande syfte

(Dnr 2199-2023)

Beslutet i korthet: JO har genomfört inspektioner i fyra lokalpolisområden av hur polislagens bestämmelser om kroppsvisitation och husrannsakan i fordon i brottsförebyggande syfte används (se 19 § andra stycket 1 respektive 20 a § polislagen). Vid inspektionerna har dokumentation från drygt 650 ingripanden granskats och samtal hållits med enskilda poliser. Granskningen avslutas nu genom detta beslut där JO gör uttalanden med anledning av iakttagelser från inspektionerna.

JO konstaterar att förutsättningarna för tvångsmedelsanvändningen inte prövas på det sätt som föreskrivs i lagtexten. Polisens tillämpning av de aktuella bestämmelserna, bedömd på ett generellt plan, är därför inte förenlig

med legalitetsprincipen. JO uttalar att en sådan tillämpning är oacceptabel och innebär en fara för rättssäkerheten för enskilda som berörs av åtgärderna. JO ser allvarligt på detta. Det som kommit fram genom granskningen ger dock inte JO underlag att uttala sig om huruvida tvångsåtgärderna tillämpas på ett diskriminerande sätt eller med ett trakasserande syfte, vilket gjorts gällande i många anmälningar till JO.

I juni 2020 väckte JO frågan hos regeringen om en översyn av de aktuella bestämmelserna. Det som kommit fram genom granskningen visar att översynen är angelägen. En kopia av beslutet skickas därför till regeringen för kännedom.

Bakgrund

Polisen har i vissa situationer rätt att i brottsförebyggande syfte genomföra kroppsvisitationer och husrannsakan i bl.a. fordon för att söka efter vapen eller andra farliga föremål (se 19 § andra stycket 1 respektive 20 a § polislagen).

I juni 2020 redovisade jag två granskningar av polisens tillämpning av de nämnda bestämmelserna (se JO 2020/21 s. 395 och 406, dnr 6855-2018 respektive 8911-2019). Jag konstaterade att bestämmelserna har brister och att de kan vara svåra att tillämpa. Vidare uttalade jag att det är viktigt att bestämmelserna är konsekventa och tydliga för att skyddet i grundlag mot kroppsvisitation och husrannsakan ska upprätthållas i praktiken. Jag konstaterade att bristerna i bestämmelserna är av den karaktären att de borde lösas av lagstiftaren. Jag väckte därför frågan om en översyn av lagstiftningen hos regeringen. (Se dnr 6855-2018.)

Det har därefter fortsatt att komma in klagomål till JO om att polisen kroppsvisiterat en person eller sökt igenom ett fordon utan att det enligt anmälaren har funnits grund för åtgärden. Anmälarna upplever ofta att de har blivit trakasserade eller diskriminerade av polisen. Mot den bakgrunden beslutade jag att genom en serie inspektioner följa upp granskningarna och på ett mer generellt plan granska polisens tillämpning av de aktuella bestämmelserna.

Inom ramen för granskningen har jag inspekterat lokalpolisområdena Linköping (juni 2022, dnr 4271-2022), Örebro (oktober 2022, dnr 7438-2022), Luleå-Boden och Helsingborg (båda februari 2023, dnr 9829-2022 respektive 590-2023). Iakttagelser från inspektionerna har redovisats i särskilda protokoll. Sammanlagt har JO granskat dokumentation från drygt 650 ingripanden. Jag och mina medarbetare har vid inspektionerna även hållit samtal med enskilda poliser om deras uppfattning om och tillämpning av bestämmelserna.

Granskningen avslutas nu genom detta beslut där jag gör uttalanden med anledning av iakttagelser från inspektionerna.

Rättsliga utgångspunkter

Legalitetsprincipen och skyddet mot kroppsvisitation och husrannsakan

Den offentliga makten utövas under lagarna (se 1 kap. 1 § tredje stycket regeringsformen, RF). Bestämmelsen ger uttryck för legalitetsprincipen och all

maktutövnings normbundenhet (se bl.a. Eka m.fl., Regeringsformen – med kommentarer – andra uppl. s. 38).

Enligt 2 kap. 6 § första stycket RF är var och en gentemot det allmänna skyddad mot bl.a. kroppsvisitation och husrannsakan. Även artikel 8 i Europakonventionen om rätt till skydd för privat- och familjeliv ger ett sådant skydd. Skyddet får inskränkas genom lag (se 2 kap. 20 och 21 §§ RF och artikel 8.2 i konventionen).

Av legalitetsprincipen följer att bestämmelser om tvångsmedel ska tolkas enligt sin ordalydelse. Att bestämmelserna inskränker det skydd som föreskrivs i grundlagen ger särskild anledning till restriktivitet vid tolkningen. (Se t.ex. NJA 2016 s. 1165.)

Kroppsvisitation och husrannsakan i fordon i brottsförebyggande syfte

Lagstöd för kroppsvisitation och husrannsakan i bl.a. fordon för att i brottsförebyggande syfte söka efter vapen eller andra farliga föremål finns i 19 § andra stycket 1 respektive 20 a § polislagen. En polis får i den utsträckning det behövs utföra en kroppsvisitation eller en husrannsakan i fordon för att söka efter vapen eller andra farliga föremål som är ägnade att användas vid brott mot liv eller hälsa, om det med hänsyn till omständigheterna kan antas att ett sådant föremål kan förklaras förverkat enligt 36 kap. 3 § brottsbalken. Bestämmelsen i 20 a § polislagen föreskriver därutöver ett krav på att det kan antas att ett vapen eller farligt föremål kan påträffas vid åtgärden.

Enligt 36 kap. 3 § 2 brottsbalken får ett föremål förklaras förverkat om det är ägnat att användas som vapen vid brott mot liv eller hälsa och har påträffats under omständigheter som gav anledning att befara att det skulle komma till sådan användning. Bestämmelsen möjliggör ett förverkande utan att ett brott har begåtts. Det avgörande är föremålets karaktär och de omständigheter under vilka föremålet har påträffats. Syftet med bestämmelsen är att motverka att personer bär knivar eller liknande föremål i situationer och på platser där risken typiskt sett är stor för att föremålet ska komma till användning i samband med våldsbrott (se prop. 1982/83:89 s. 13).

De tvångsåtgärder som är aktuella i granskningen är enligt uttalanden i förarbetena avsedda att användas endast i situationer där risken typiskt sett framstår som stor för att vapen eller andra farliga föremål ska komma till användning vid våldsbrott. Det har ansetts ytterst väsentligt att den praktiska tillämpningen inte får en sådan utformning att allmänheten uppfattar den som ett utslag av obehövligt trakasserier. Risken för våldsbrott kan i det särskilda fallet hänföra sig till en viss person. I ett sådant fall är det endast han eller hon som får visiteras. I andra fall kan de omständigheter som gör att det finns anledning att befara att farliga föremål kan komma till användning vid brott vara sådana att de inte hänföra sig till någon bestämd person. I förarbetena anges vissa typexempel på sådana situationer, t.ex. att rivaliserande ungdomsgrupper konfronterats på allmän plats och idrottsevenemang där omständigheterna är sådana att det erfarenhetsmässigt kan befaras att olika ungdomsgrupper drabbar samman under våldsamma former. Risken för våldsanvändning måste alltid vara kvalificerad på det sätt som gäller enligt 36 kap. 3 § brottsbalken. (Se prop.

1982/83:89 s. 15 f., prop. 1986/87:115 s. 11 f. och prop. 2005/06:113 s. 24 och 63 samt Berggren och Munck, Polislagen – En kommentar, 14:e uppl. s. 158.)

Typexemplen i förarbetena har inte avsetts vara uttömmande, och vissa andra situationer där bestämmelserna måste kunna tillämpas uppkommer inte sällan i praktiken. Exempelvis kan det finnas risk för sammandrabbning mellan rivaliserande ungdomsgrupper utan att någon konfrontation ännu har ägt rum. Ett motorcykelburet ungdomsgång kan befinna sig på en viss plats under sådana förhållanden att det på grund av tidigare erfarenheter eller upplysningar kan antas att avsikten är att invänta och sammandrabba med en fientlig grupp. Ett annat exempel kan vara när en ungdomsgrupp rör sig på tider och platser i uppenbar avsikt att söka råoffer. (Se Berggren och Munck, Polislagen – En kommentar, 14:e uppl. s. 158 f.)

Jag har tidigare uttalat att lagstiftningen inte medger att ett visst område eller en plats pekas ut där polisen regelmässigt kan ingripa med tvångsåtgärder (se mitt beslut med dnr 8911-2019).

Det kan också nämnas att möjligheterna att genomföra husrannsakan i brottsförebyggande syfte för att söka efter vapen år 2021 utökades till att avse även gemensamma utrymmen i flerbostadshus (se 20 b § polislagen). Bestämmelsen har en likartad lagteknisk konstruktion som 19 § andra stycket 1 och 20 a § och förutsätter att det eftersökta föremålet kan förverkas enligt 36 kap. 3 § brottsbalken. Med anledning av påpekanden som JO gjort om tillämpningen av de befintliga reglerna underströks det i förarbetena att utgångspunkten alltid ska tas i situationen som sådan vid bedömningen av om den nya befogenheten är tillämplig, inte i stödet för att ett vapen eller annat farligt föremål kan påträffas (se prop. 2020/21:216 s. 13 f.).

Dokumentation

Enligt 27 § polislagen ska protokoll föras bl.a. över husrannsakan och liknande åtgärder som vidtas med stöd av polislagen samt om något föremål omhändertas. Förarbetena till bestämmelsen innehåller inte något uttalande om vad som avses med en liknande åtgärd i det här sammanhanget (se prop. 1996/97:175).

JO har uttalat att om polisen inte omhändertar något föremål i samband med en kroppsvisitation enligt 19 § andra stycket polislagen finns det inte någon lagstadgad skyldighet att dokumentera ett sådant ingripande. Det är dock ur bl.a. kontroll- och rättssäkerhetssynpunkt lämpligt att visitationen dokumenteras oavsett om något föremål omhändertas eller inte (se JO:s beslut den 18 september 2009, dnr 1902-2008).

Av Rikspolisstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om dokumentation enligt 27 och 28 §§ polislagen och det allmänna rådet till författningen framgår att en kroppsvisitation enligt 19 § andra stycket polislagen bör dokumenteras på en viss blankett (se RPSFS 2011:12, FAP 100-2).

Utredning

Iakttagelser vid inspektionerna

Vid inspektionerna granskades framför allt om polisen hade övervägt om det fanns förutsättningar för ett förverkande med stöd av 36 kap. 3 § 2 brottsbalken, vilket förutsätter att omständigheterna gav anledning att befara att ett vapen eller annat farligt föremål skulle komma till användning vid brott mot liv eller hälsa, samt vilka omständigheter som låg till grund för den bedömningen.

Iakttagelserna om tillämpningen av bestämmelserna är i allt väsentligt desamma vid de fyra lokalpolisområdena. De ger således en förhållandevis entydig bild och kan därför redovisas kortfattat. För en fullständig redovisning av iakttagelserna hänvisas till inspektionsprotokollen. Följande kan här nämnas om de omständigheter som polisen enligt protokollen lagt till grund för ingripandena.

Det är vanligt förekommande med omständigheter som kan kopplas till platsen för ingripandet. Många ingripanden har skett i särskilt utsatta områden eller områden med liknande problematik. Det rör sig om att en person eller bil påträffas på en plats där det förekommer våldsbrott och/eller kriminella grupperingar. Vidare har det ibland angetts att personen inte har någon klar anledning att vistas på platsen. I det sammanhanget har tiden på dygnet haft betydelse. Det har också angetts att det tidigare begåtts våldsbrott i området eller att det finns en pågående konflikt mellan kriminella nätverk.

Därutöver har omständigheter som kan kopplas till individen för ingripandet lyfts fram. Det rör sig t.ex. om att personen uppvisat ett avvikande eller undvikande beteende samt hur personen uppträtt i samband med att polisen initierar en kontakt och ställer frågor. Det nämns ofta att personen lämnar undvikande svar på frågor eller inga svar alls, att personen har en flackande blick eller att händerna söker sig till fickor trots tillsägelse.

Det har också angetts att personen förekommer i en miljö där många bär kniv eller andra farliga föremål eller att personen eller bilen ”förekommer i kriminella kretsar”. Även att personen sedan tidigare ”förekommer med våldsbrott” eller lagförts för brott mot lagen om förbud beträffande knivar och andra farliga föremål har angetts. Utöver detta har tiden på dygnet lagts till grund för ingripanden.

Det förekommer i princip inte att det redovisas överväganden och slutsatser om huruvida förutsättningarna för ett förverkande med stöd av 36 kap. 3 § brottsbalken var uppfyllda. Ofta utgår prövningen endast från om det kan antas att den enskilde bär ett vapen på sig.

I övrigt kan nämnas att vapen eller andra farliga föremål har påträffats i endast 10–15 procent av ingripandena. I tre av de fyra lokalpolisområdena har majoriteten av ingripandena gjorts mot unga män med icke-europeiskt klingande namn.

Vid samtalen med enskilda poliser kom det fram att många anser att de aktuella bestämmelserna har en komplicerad lagteknisk konstruktion, bl.a. eftersom överväganden måste göras i flera led, och att rekvisiten är svåra att tillämpa. Detta har också förts fram av flera poliser med chefsbefattning. Det

nämndes också att bestämmelsernas tillämpningsområde nog tänjs för att polisen ska kunna utföra det brottsförebyggande arbete som de förväntas göra.

Enskilda poliser har också framhållit att det är svårt att redogöra för hur bestämmelserna är tänkta att tillämpas utifrån ordalydelsen. Flera poliser uppgav att de i stället "litade till sin känsla" och att de lär sig att känna igen en "typsituation" utifrån vissa omständigheter. Ett avvikande eller undvikande beteende från den enskilde är exempel på vad som kan leda till en kontroll. Tiden, platsen och vem individen är spelar också en roll. Ingen polis var inne på vad som krävs för ett förverkande enligt 36 kap. 3 § brottsbalken och vad hänvisningen till den bestämmelsen innebär för tillämpningen av 19 § andra stycket 1 och 20 a § polislagen.

Polismyndighetens yttrande

Polismyndigheten (juristen AA) yttrade sig den 9 maj 2023 efter att Nationella operativa avdelningen, tillsynsenheten och samtliga polisregioner fått tillfälle att yttra sig. Myndigheten skulle enligt JO:s remiss yttra sig över det som kommit fram vid inspektionerna och redovisa bl.a. sin bedömning av om tillämpningen, särskilt med beaktande av legalitetsprincipen, är förenlig med den aktuella regleringen och syftet med den.

Polismyndigheten förde fram följande.

JO:s inspektioner av lokalpolisområdena

JO:s inspektioner av lokalpolisområdena ger indikationer på att det råder viss osäkerhet i verksamheten hur bestämmelserna om kroppsvisitation och husrannsakan i fordon enligt 19 § andra stycket 1 respektive 20 a § polislagen ska tillämpas.

Polismyndigheten anser att det finns ett antal faktorer som talar för att det är förenat med viss osäkerhet att enbart utifrån den nu aktuella granskningen dra några mer konklusiva slutsatser beträffande tillämpningen av de aktuella bestämmelserna. Användningen av tvångsåtgärderna förutsätter att det sker en bedömning om huruvida det utifrån omständigheterna kan antas att ett ännu okänt föremål kan förverkas eller inte. Denna bedömning är till sin natur svår att kontrollera i efterhand genom granskning av dokumentation. Därtill finns det skäl att vara försiktig vid en bedömning i efterhand om huruvida det funnits förutsättningar för en polis att ingripa på ett visst sätt. Omständigheterna för polisen kan i situationen ha tett sig annorlunda än vad som senare kan framgå av dokumentationen.

Mot bakgrund av bestämmelsernas brottsförebyggande syften och tämligen låga beviskrav anser inte Polismyndigheten att det är förvånande att vapen eller andra farliga föremål inte har anträffats i fler fall än vad som framkommit av granskningen. En tillämpning av bestämmelserna kan mycket väl innebära att ett vapen eller annat farligt föremål inte påträffas. Det är vidare samhällets problembild som styr vilka individer som kontrolleras. Det polisiära brottsförebyggande arbetet sker mot individer som är aktuella i den lokala problembilden, oaktat etniskt ursprung.

Polismyndighetens brottsförebyggande arbete

Bestämmelserna om kroppsvisitation och husrannsakan i fordon enligt 19 § andra stycket 1 respektive 20 a § polislagen är viktiga redskap i polisens brottsförebyggande arbete. Polismyndigheten har behov av att kunna vidta dessa tvångsåtgärder även i situationer då misstankarna inte är tillräckliga för att motivera åtgärder med stöd av bestämmelserna i 28 kap. rättegångs-

balken. Huruvida lagstiftningens utformning är ändamålsenlig för de utmaningar som Polismyndigheten ställs inför idag i sin brottsförebyggande verksamhet är dock en fråga som behöver utredas djupare än inom ramen för Polismyndighetens remissyttrande i detta ärende. Mot bakgrund av samhällsutvecklingen i stort, dagens problembild med organiserad brottslighet och grovt våld samt med beaktande av att de aktuella bestämmelserna har tillkommit ur delvis en annan kontext kan det finnas behov att anpassa bestämmelserna för att stärka Polismyndighetens brottsbekämpande förmåga.

Tillämpningen och utformningen av bestämmelserna om kroppsvisitation och husrannsakan i fordon

Som en del av polisens vardag ingår det att fatta beslut i situationer som upplevs som hotfulla eller pressande. Dessa beslut inkluderar i många fall komplicerade rättsliga bedömningar. Bestämmelserna om kroppsvisitation och husrannsakan i fordon enligt 19 § andra stycket 1 respektive 20 a § polislagen utgör två av flera exempel på detta. [...]

Polismyndigheten anser att det kan finnas skäl för lagstiftaren att se över en förenkling och ett förtydligande av de aktuella bestämmelserna men vill dock framhålla att bestämmelserna är avsedda att användas i hotfulla eller riskfyllda situationer av skiftande slag. Det är därför inte möjligt att på detaljnivå ange alla de situationer som kan bli aktuella. För att uppnå det brottsförebyggande syftet med bestämmelserna behöver de till viss del ha ett brett tillämpningsområde.

Dokumentation av beslut

[...]

Polismyndigheten anser att det ur rättssäkerhetssynpunkt är lämpligt att en kroppsvisitation med stöd av polislagen dokumenteras oavsett om något föremål har omhändertagits eller inte.

För närvarande pågår det ett arbete med att digitalisera polisens dokumentation av beslut om kroppsvisitation och husrannsakan i fordon enligt 19 § respektive 20 a § polislagen. Mot bakgrund av vad som framkommit av JO:s inspektioner anser Polismyndigheten att det finns skäl för myndigheten att även se över innehållet i dokumentationsunderlaget i syfte att åstadkomma förtydligande för hur poliser ska dokumentera de bedömningar som ligger till grund för besluten.

Granskning av beslut i efterhand och vikten av utbildning m.m.

[...]

Med anledning av det tidigare beslutet och den bredare granskning som JO nu genomför avser Polismyndigheten att överväga om det finns skäl att införa ett myndighetsinternt system för kvalitetsgranskning av besluten i syfte att främja regelefterlevnaden i det dagliga arbetet.

Det är förstås angeläget att poliser som vidtar tvångsåtgärder har de rättsliga förutsättningarna klara för sig. Det är därför viktigt att relevanta och adekvata utbildningsåtgärder vidtas kontinuerligt. Det gäller särskilt bestämmelser som inte är omedelbart lättillgängliga och om det råder osäkerhet i verksamheten hur bestämmelserna ska tillämpas, vilket JO:s inspektionsserie indikerar. Polismyndigheten avser därför att se över om det finns anledning att genomföra utbildningsinsatser rörande aktuella bestämmelser samt även överväga om det bör ske en utveckling av utbildningen i dessa frågor inom ramen för polisutbildningen.

I ett beslut den 26 september 2023 anförde JO Per Lennerbrant följande:

Bedömning

Inledande kommentarer

Min granskning har utgått från dokumentationen av ett stort antal ingripanden som gjorts inom fyra lokalpolisområden. Till detta kommer de samtal som jag och mina medarbetare under inspektionerna haft med enskilda poliser som arbetar i yttre tjänst. Samtalen har gett viktig information och värdefull kunskap från poliser som i princip dagligen tillämpar de aktuella bestämmelserna.

Som angetts ovan är iakttagelserna i allt väsentligt desamma från alla de inspekterade lokalpolisområdena. Det finns därför skäl att anta att bestämmelserna tillämpas på ett likartat sätt även inom andra lokalpolisområden. Mot bakgrund av detta och granskningens omfattning och geografiska spridning anser jag mig ha ett tillräckligt underlag för att på ett mer generellt plan kunna göra uttalanden om hur bestämmelserna tillämpas.

Granskningen visar att det i lokalpolisområdena Linköping och Örebro finns en likartad problematik när det gäller den brottslighet och de utmaningar som polisen möter i sin dagliga verksamhet, bl.a. i form av gängkriminalitet och särskilt utsatta områden. Situationen är i allt väsentligt densamma i lokalpolisområde Helsingborg. Närheten till kontinenten samt stora trafik- och människoflöden ger brottsligheten en internationell kontext och innebär att polisen i Helsingborg även ställs inför andra utmaningar.

Jag har också kunnat konstatera att situationen i lokalpolisområde Luleå-Boden är en annan än i övriga granskade lokalpolisområden. Det handlar framför allt om att det där inte förekommer gängkriminalitet av det slag som finns i de övriga lokalpolisområdena och inte heller några särskilt utsatta områden. Enligt företrädare för lokalpolisområdet finns dock en problembild med personer som försöker etablera sig på narkotikamarknaden och vissa grupperingar. Den industrietablering som sker i området riskerar också att föra med sig kriminalitet.

Tillämpningen är inte förenlig med legalitetsprincipen ...

Enligt vad som kommit fram vid inspektionerna är platsen för ingripandet en omständighet som regelmässigt getts stor betydelse vid bedömningen av förutsättningarna för tvångsåtgärderna. Många ingripanden har skett i särskilt utsatta områden eller i områden med liknande problematik.

Vidare lyfts i protokollen ofta omständigheter fram som kan hänföras till den person som ingripandet riktats mot och hur han eller hon har agerat. Det rör sig t.ex. om att personen uppvisat ett beteende som enligt polisen är avvikande eller undvikande eller att personen förekommer i kriminella kretsar.

En förutsättning för tillämpningen av bestämmelserna om kroppsvsitation och husrannsakan i fordon i 19 § andra stycket 1 respektive 20 a § polislagen är att det med hänsyn till omständigheterna kan antas att det eftersökta föremålet kan förverkas enligt 36 kap. 3 § brottsbalken.

Förverkandebestämmelsen utgör alltså grunden för tvångsmedelsregleringen, och av lagtexten framgår att det ska göras en bedömning av om omständigheterna var sådana att de gav anledning att befara att ett vapen eller något annat farligt föremål skulle komma till användning vid våldsbrott. Enligt

vad som tydligt uttalats i förarbeten ska bedömningen ta sin utgångspunkt i situationen som sådan, inte i t.ex. stödet för att ett vapen eller annat farligt föremål kan påträffas. Tvångsmedelsanvändningen förutsätter att det finns stor eller kvalificerad risk för våldsbrott i det konkreta fallet.

Den sammantagna bilden av det som kommit fram i granskningen visar dock, oavsett vilka omständigheter som lagts till grund för ingripandet, att det inte redovisas några överväganden eller slutsatser om huruvida situationen var av en sådan karaktär som krävs för ett förverkande enligt 36 kap. 3 § brottsbalken. Det stämmer också väl överens med det som kommit fram i samtalen med de enskilda poliserna, då ingen av dem nämnt att någon sådan bedömning görs. Som jag uppfattar den granskade dokumentationen och samtalen med poliserna är det i stället frågan om huruvida det kan antas att den berörda personen för med sig ett vapen som övervägs inför ett eventuellt ingripande. Polisens bedömning görs i normalfallet alltså inte enligt lagtexten och vad som uttalats i förarbetena.

Jag vill dock samtidigt lyfta fram att omständigheter som redovisats i vissa av de granskade protokollen tyder på att situationen ändå kan ha varit sådan som avses i 36 kap. 3 § brottsbalken och att det i och för sig kan ha funnits grund för tvångsåtgärderna, men utan att överväganden om det gjorts eller redovisats. Jag tänker då framför allt på de ingripanden som utförts i områden där konfliktnivån mellan rivaliserande grupper bedömts som hög, med förekomst av skjutvapenvåld, och riktats mot personer som enligt polisen har kopplingar till någon av dessa grupper.

Det är dock ett grundkrav att polisen i varje enskilt fall verkligen prövar om förutsättningarna för ett förverkande är uppfyllda och tydligt dokumenterar vilka omständigheter som ligger till grund för den bedömningen.

Sammantaget kan jag, utifrån vad dokumentationen utvisar och det som i övrigt kommit fram i granskningen, inte dra någon annan slutsats än att prövningen av om förutsättningarna för tvångsmedelsanvändningen är uppfyllda inte görs på det sätt som följer av lagtexten och det krav på ett förverkande enligt 36 kap. 3 § brottsbalken som föreskrivs där. Polisens tillämpning av 19 § andra stycket 1 och 20 a § polislagen, bedömd på ett generellt plan, är således inte förenlig med legalitetsprincipen. Det är givetvis oacceptabelt.

Det finns för tydlighets skull skäl att lägga till följande. För den händelse ett vapen eller något annat farligt föremål påträffas vid undersökningen, och en konkret misstanke om brott uppstår, kan ett förverkande i vissa fall ske enligt annan lagstiftning, t.ex. vapenlagen om det rör sig om ett skjutvapen. Detta saknar emellertid betydelse för frågan om det funnits förutsättningar för tvångsåtgärden i brottsförebyggande syfte med stöd av de nu aktuella bestämmelserna i polislagen.

... och innebär en fara för enskildas rättssäkerhet

Granskningen inleddes bl.a. till följd av att JO fick förhållandevis många klagomål om att polisen kroppsvisiterat en person eller sökt igenom ett fordon utan att det enligt anmälaren har funnits grund för åtgärden. Anmälarna uppgav ofta att de kände sig diskriminerade och trakasserade av polisen. Med anled-

ning av de iakttagelser som gjorts vid min granskning vill jag därför säga följande.

Trots att den prövning som gjorts i de granskade ärendena främst verkar ha utgått från ett antagande om att ett vapen kan påträffas, kan jag konstatera att ett sådant anträffats endast i 10–15 procent av fallen. Vidare har majoriteten av ingripandena i tre av de inspekterade lokalpolisområdena gjorts mot unga män med icke-europeiskt klingande namn.

Polismyndigheten har kommenterat dessa iakttagelser i sitt yttrande.

Som jag konstaterat visar granskningen att polisens tillämpning av de aktuella bestämmelserna, bedömd på ett generellt plan, inte är förenlig med legalitetsprincipen. Det innebär att polisen i formellt hänseende inte tillämpar bestämmelserna på det sätt som anges i lag.

Bestämmelser om tvångsmedel ska tillämpas enligt sin ordalydelse och med särskild restriktivitet. Det är således inte tillåtet med extensiva eller vidlyftiga tolkningar, t.ex. att man ”tänjer” på bestämmelserna för att kunna göra ett tvångsingripande i brottsförebyggande syfte.

En tillämpning som inte har stöd i lagtexten innebär att de rättssäkerhetsgarantier som omgärdar tvångsmedelsregleringen inte upprätthålls i praktiken och ökar risken för att tvångsingripanden baseras på ovidkommande hänsyn eller görs godtyckligt.

Polisens tillämpning av de aktuella bestämmelserna innebär en fara för rättssäkerheten för enskilda som berörs av åtgärderna. Det som kommit fram genom granskningen ger mig dock inte underlag för att jag ska kunna uttala mig om huruvida tvångsåtgärderna på ett generellt plan tillämpas på ett diskriminerande sätt eller med ett trakasserande syfte.

Dokumentationskravet bör utvidgas

I min tillsynsverksamhet ser jag återkommande exempel på att sådana kroppsvisitationer som nu är aktuella inte dokumenteras. Det blev också tydligt att det förhåller sig på det viset bl.a. vid samtalen med enskilda poliser i samband med inspektionerna.

Det är ett ingrepp i den personliga integriteten att bli kroppsvisiterad och innebär för de flesta ett obehag. Det är ur rättssäkerhetssynpunkt angeläget att en sådan åtgärd kan kontrolleras i efterhand, oavsett om något föremål omhändertas. Jag uppfattar det som att Polismyndigheten delar den ståndpunkten. För att JO ska kunna utöva en effektiv tillsyn är det en förutsättning att en åtgärd har dokumenterats. Dessutom innebär ett dokumentationskrav ett incitament för beslutsfattaren att tänka igenom om förutsättningarna för en viss åtgärd är uppfyllda.

Enligt min mening bör dokumentationskravet i 27 § polislagen utvidgas så att det även omfattar sådana kroppsvisitationer som nu är aktuella och att åtgärden ska dokumenteras oavsett om något föremål omhändertas.

Jag välkomnar det arbete som Polismyndigheten redovisat om att digitalisera dokumentationen. De nuvarande formerna för dokumentation framstår som omoderna och ineffektiva.

En översyn av lagstiftningen är angelägen

En av mina huvuduppgifter som justitieombudsman är att se till att det inte görs intrång i enskildas grundläggande fri- och rättigheter i den offentliga verksamheten (se 12 § lagen med instruktion för Riksdagens ombudsmän). Min utgångspunkt för granskningen har varit värnandet av regeringsformens skydd mot kroppsvisitation och husrannsakan och Europakonventionens skydd för rätten till respekt för privat- och familjeliv. För att en kroppsvisitation eller husrannsakan ska få göras krävs stöd i lag.

Granskningen visar att de aktuella bestämmelserna i polislagen inte tillämpas i enlighet med lagtexten, vilket strider mot den grundlagsfästa legalitetsprincipen. Det är som jag uttalat oacceptabelt och det finns anledning att se allvarligt på det som kommit fram.

En lagbestämmelse om en tvångsåtgärd som inskränker en rättighet som skyddas i grundlag ska klart ange förutsättningarna för att åtgärden ska vara tillåten. I annat fall finns det en risk att grundlagsskyddet inte kan upprätthållas i praktiken. Detta pekade jag på i mitt beslut från juni 2020 när jag väckte frågan om en översyn av regleringen för att avhjälpa de brister i bestämmelserna som jag kunnat konstatera.

Regleringens komplicerade uppbyggnad kan vara ett skäl till att tillämpningen inte är förenlig med legalitetsprincipen. Prövningen görs vidare ofta i situationer som den enskilda polisen kan uppleva som hotfulla eller pressande, vilket ytterligare försvårar tillämpningen. Regleringen behöver ses över för att bättre uppfylla de höga rättssäkerhetskrav som ställs på tvångsmedelsbestämmelser.

Bestämmelserna har vidare sin bakgrund i förhållanden som rådde under 1980-talet. I dag ser samhället och brottsligheten delvis annorlunda ut. Även mot den bakgrunden kan det finnas skäl att överväga om regleringen behöver förändras.

Den översyn som jag uppmärksammat regeringen på är alltså angelägen. En översyn skulle även kunna omfatta den fråga om dokumentation som jag behandlat i beslutet. Jag lämnar därför över en kopia av detta beslut till regeringen för kännedom.

Jag välkomnar de kvalitets- och kunskapshöjande åtgärder som Polismyndigheten redogjort för i sitt yttrande.

Med dessa uttalanden avslutas granskningen.

Ärendet föredrogs av rättsakkunniga Leo Nilsson Nannini. I beredningen deltog även byråchefen Stefan Nyman.

Kritik mot Kriminalvården och en åklagare för felaktig hantering av en frihetsberövad persons försändelse till JO

(Dnr 3288-2023)

Beslutet i korthet: En handläggare på Kriminalvården skickade av misstag en försändelse från en intagen adresserad till JO till en åklagare för granskning. Den intagne var häktad och hade restriktioner. Åklagaren granskade försändelsen och beslutade att den inte fick skickas vidare. I försändelsen fanns, förutom en skrift ställd till JO, ett brev till en privatperson.

Försändelser till JO från den som är frihetsberövad kan aldrig omfattas av inskränkningar i fråga om rätten att sända brev och andra handlingar. Sådana försändelser ska alltid skickas vidare utan granskning. Detta framgår uttryckligen av lagen med instruktion för Riksdagens ombudsmän. Det saknar betydelse om den frihetsberövade har restriktioner.

Hanteringen av den aktuella försändelsen var i strid med den uttryckliga bestämmelsen i JO-instruktionen. Kriminalvården och åklagaren kritiseras för den felaktiga hanteringen. Det förhållandet att försändelsen även visade sig innehålla ett brev till en privatperson saknar betydelse för frågan om försändelsen fick granskas.

Bakgrund

Kriminalvården, genom häktet Sollentuna, informerade JO i mars 2023 om att en försändelse från en intagen som var adresserad till JO av misstag skickats till åklagare för granskning. Anledningen till detta var att åklagaren hade beslutat om restriktioner för den intagne. Åklagaren öppnade försändelsen och upptäckte att den, förutom en anmälan till JO, innehöll ett brev till en privatperson. Åklagaren instruerade Kriminalvården att försändelsen i dess helhet inte fick skickas vidare. Kriminalvården uppmärksammade därefter att försändelsen aldrig skulle ha skickats till åklagaren för granskning och skickade den med allt innehåll till JO. Jag beslutade mot den bakgrunden att utreda Kriminalvårdens och Åklagarmyndighetens hantering av den aktuella försändelsen i ett särskilt ärende.

Utredning

Åklagarmyndigheten och Kriminalvården uppmanades att yttra sig över hanteringen av den aktuella försändelsen adresserad till JO.

Kriminalvården (regionchefen AA.) yttrade sig den 19 september 2023 och Åklagarmyndigheten (tf. riksåklagaren BB) den 3 oktober 2023.

Enligt Kriminalvården skickades försändelsen till åklagaren för granskning på grund av ett enskilt misstag av en vikarierande klienthandläggare. När misstaget uppmärksammades fick klienthandläggaren rådet av myndigheten att skicka försändelsen i dess helhet till JO med ett följebrev som beskrev den felaktiga hanteringen. Utbildningsinsatser för brevgranskning har genomförts efter händelsen.

Åklagarmyndigheten har fört fram att åklagaren, kammaråklagaren CC, inte reflekterade över att försändelsen var ställd till en myndighet. Hon stoppade försändelsen eftersom det enligt henne var uppenbart att anmälan till JO hade använts för att kunna smuggla ut det andra brevet, vilket skulle ha medfört en påtaglig risk för att utredningen skulle försvåras. Områdeschefen kommer att inom området påminna om vikten av noggrannhet i restriktionshanteringen och att vissa försändelser inte får granskas.

Båda myndigheterna konstaterade att försändelsen tydligt utgjorde myndighetspost och att det därmed fanns ett förbud mot granskning. Myndigheterna bedömde att Kriminalvården inte skulle ha skickat den till åklagare för granskning respektive att CC inte skulle ha granskat den och inte heller beslutat att den inte fick skickas vidare.

I ett beslut den 13 december 2023 anförde *JO Per Lennerbrant* följande:

Bedömning

Var och en är gentemot det allmänna skyddad mot undersökning av brev eller annan förtrolig försändelse. Rättigheten får begränsas genom lag. (Se 2 kap. 6, 20 och 21 §§ regeringsformen.)

Avsändaren av den aktuella försändelsen var häktad och åklagaren hade rättens tillstånd att meddela restriktioner. I häkteslagen finns allmänna bestämmelser om vilka inskränkningar som kan göras när en intagen har restriktioner, bl.a. i rätten att sända och ta emot försändelser och i vilka fall en sådan försändelse får granskas (se 3 kap. 6 och 8 §§ och 6 kap. 1 § och 2 § 7 häkteslagen). Kriminalvården och Åklagarmyndigheten har hänvisat till dessa bestämmelser i sina yttranden.

När det gäller en frihetsberövad persons försändelser till JO finns det en särskild reglering om detta (se 30 § andra stycket lagen med instruktion för Riksdagens ombudsmän [JO]). Enligt bestämmelsen får den som är berövad sin frihet skicka försändelser till ombudsmännen utan hinder av de inskränkningar som gäller för honom eller henne i fråga om rätten att sända brev och andra handlingar. Försändelser till JO kan alltså aldrig omfattas av inskränkningar och ska alltid skickas vidare utan granskning. Det saknar betydelse om den frihetsberövade har restriktioner.

Bestämmelsen i instruktionen syftar till att säkerställa att den enskilde fritt kan vända sig till JO för att få överträdelser av grundläggande fri- och rättigheter granskade (se bl.a. prop. 1967:32 s. 61).

Det står klart att den aktuella försändelsen var adresserad till JO. Trots det skickade Kriminalvården den till åklagaren för granskning, varpå den granskades av kammaråklagaren CC som även beslutade att försändelsen inte fick skickas vidare. Förfarandet var i strid med den uttryckliga bestämmelsen i JO-instruktionen.

Jag ser allvarligt på det inträffade. Kriminalvården och CC kritiserar för den felaktiga hanteringen. Det förhållandet att försändelsen även visade sig innehålla ett brev som var ställt till en privatperson saknar betydelse för frågan om försändelsen som sådan fick granskas.

Jag ser positivt på att Kriminalvården och Åklagarmyndigheten har genomfört utbildnings- respektive informationsinsatser efter händelsen. Det är naturligtvis angeläget att dessa insatser också omfattar den särskilda regleringen som gäller försändelser till JO.

Ärendet föredrogs av rättsakkunniga Rebecka Olsson. I beredningen deltog även byråchefen Stefan Nyman.

Inspektioner inriktade på situationen för barn i polisarrest

(Dnr O 12-2023)

Inspektionerna i korthet: Den som inte har fyllt 18 år och som är gripen eller anhållen får hållas i förvar i polisarrest endast om det är absolut nödvändigt (6 a § lagen med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare). På JO:s uppdrag har fem arrester inspekterats med fokus på vilket genomslag som bestämmelsen fått. JO konstaterar att bestämmelsen fått ett olikartat genomslag och att inspektionerna dessvärre visar att det finns arrester där barn regelmässigt hålls i förvar i arrestceller. Det är en oacceptabel situation som Polismyndigheten behöver komma tillrätta med. JO anser att frågan om barn i arrester är viktig och avser att fortsätta följa den.

JO:s granskning av situationen för barn i arrest

De aktuella inspektionerna gjordes inom ramen för JO:s uppdrag som nationellt besöksorgan (den s.k. Opcat-verksamheten). Här redovisas en bearbetad version av den sammanfattning av inspektionerna som finns i protokollet över inspektionen av arresten Umeå i dnr O 12-2023.

Uttalanden av JO Per Lennerbrant:

Den som inte har fyllt 18 år och som är gripen eller anhållen får hållas i förvar i polisarrest endast om det är absolut nödvändigt (6 a § lagen med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare, LUL). Bestämmelsen trädde i kraft den 1 juli 2021. I propositionen uttalades bl.a. följande. En polisarrest är inte anpassad efter de särskilda behov som ett barn har och en placering även tillfälligtvis i arresten bör undvikas eftersom det inte är en lämplig miljö för barn att vistas i. Förvar av barn i en polisarrest bör endast ske i undantagsfall. (Se prop. 2019/20:129 s. 46.)

På mitt uppdrag har fem arrester inspekterats med fokus på vilket genomslag som bestämmelsen fått.

Vid inspektionen av arresten Malmö i oktober 2021 kom det fram att det finns ett möblerat rum i anslutning till arresten där barn som är gripna eller anhållna kan placeras och hållas under bevakning. Det kom också fram att barn ibland placerades i en cell i arresten om barnet blev kvar över natten, det var platsbrist i häktet eller Polismyndigheten inte kunde avsätta personal för bevakning av barnet i det särskilda rummet. Efter inspektionen uttalade jag att bestämmelsen i 6 a § LUL och de tydliga intentioner som finns med lagstiftningen ställer krav på Polismyndigheten att planera och ha kapacitet för att

flera, ibland många, barn samtidigt är gripna eller anhållna. Polismyndighetens lokaler i arresten Malmö och den organisation som fanns vid tidpunkten för inspektionen framstod enligt min mening som underdimensionerade för att hantera barn som är gripna eller anhållna. (Se protokollet i dnr O 27-2021.)

Arresten Karlstad inspekterades i november 2021. Stationsbefälens uppfattning var att barn tidigare hade placerats i cell i arresten men att det hade införts nya rutiner och att det inte längre förekom. Jag var positiv till att bestämmelsen i 6 a § LUL tycks ha medfört ett ändrat arbetssätt i arresten Karlstad. (Se protokollet i O 33-2021.)

Vid inspektionen av arresten Västerås i september 2022 kom det fram att barn som anhålls vanligtvis hålls i förvar i en cell i arresten till det blir frisläppt eller häktas. Det som kom fram vid inspektionen förmedlade en bild av att stationsbefälen utgår från att det för ett anhållet barn inte kommer finnas förutsättningar för någon annan förvaringsplats än i en cell i arresten. Därför gör stationsbefälen inga ansträngningar för att finna en sådan förvaringsplats i varje enskilt fall. Jag kunde inte dra någon annan slutsats än att vad som enbart skulle komma i fråga i undantagsfall snarare var regel i arresten Västerås och uttalade att det var fullständigt oacceptabelt. (Se protokollet i dnr O 14-2022.)

Under inspektionen av arresten Solna i mars 2023 kom det fram att det görs ansträngningar för att hitta en annan placering för barn än i en cell i arresten. Jag uttalade att detta givetvis är positivt. Det är dock bekymmersamt att barn regelbundet hålls i förvar i arresten och att Polismyndigheten helt tycks förlita sig på att Kriminalvården ska kunna tillhandahålla platser på häkten i Stockholmsområdet. Det är allmänt känt att beläggningssituationen inom Kriminalvården sedan en längre tid är mycket ansträngd. Jag kunde inte dra någon annan slutsats än att Polismyndigheten inte gjort tillräckliga ansträngningar, t.ex. genom att anpassa sina lokaler, för att på egen hand kunna ta om hand gripna och anhållna barn i enlighet med lagens krav. (Se protokollet i dnr O 8-2023.)

Vid inspektionen av arresten Umeå kom det som nämnts fram att barn inte placeras i cell utan i ett särskilt rum som ligger avskilt från arrestkorridorerna. För tillfället tycks det räcka med detta rum för att arresten ska kunna ta om hand barn som är misstänkta för brott. Jag uttalade dock att arresten behöver ha beredskap för att kunna ta emot flera barn samtidigt och betonade vikten av att Polismyndigheten regelbundet följer upp om det finns behov av ytterligare anpassningar av arresten. (Se protokollet i dnr O 12-2023.)

Jag kan sammanfattningsvis konstatera att bestämmelsen i 6 a § LUL fått ett olikartat genomslag vid de fem arrester som har inspekterats. Miljön i en polisarrest är ofta stökig och högljudd med människor som är påverkade av alkohol och droger. Det är lagstiftarens tydliga avsikt att en placering i en arrest även tillfälligtvis bör undvikas eftersom det inte är en lämplig miljö för barn att vistas i. I vissa av de inspekterade arresterna har det gjorts ansträngningar för att åstadkomma lösningar som ligger i linje med de intentioner som finns med lagstiftningen. Dessvärre visar inspektionerna också att det finns arrester där barn regelmässigt hålls i förvar i arrestceller. Det är en oacceptabel situation som Polismyndigheten behöver komma tillrätta med. Frågan om barn i arrester är viktig och jag avser att fortsätta följa den.

Skatt och folkbokföring

Uttalanden om Skatteverkets handläggningstider i två ärenden om återbetalning av mervärdesskatt och om vikten av att kunna följa ett ärende genom att ta del av dagboksblad eller liknande

(Dnr 5432-2022)

Beslutet i korthet: Skatteverket beslutade att utreda ett bolags mervärdesskattedeclarationer och att skjuta upp återbetalningen av överskjutande ingående mervärdesskatt. När Skatteverket avslutade ärendena hade det gått två år och fyra månader respektive två år och tre månader sedan utredningarna inleddes.

ChefsJO konstaterar att ärenden om sådan återbetalning är av förturskaraktär. Samtidigt har Skatteverket ett omfattande utredningsansvar, som i ärenden av aktuellt slag kan vara mycket tidskrävande. ChefsJO slår fast att det inte har förekommit några längre perioder av passivitet i handläggningen och att den utdragna processen till viss del har berott på att bolaget inte har tillhandahållit efterfrågat underlag. Vidare konstateras att Skatteverket har haft ett omfattande material att gå igenom. Trots det allmänna skyndsamhetskrav som gäller bedömer chefsJO att handläggningstiderna är godtagbara.

ChefsJO vill också påminna om de uttalanden som han gjorde efter en inspektion av Skatteverket under våren 2023. Vid inspektionen uppmärksammades att de ärendehanteringssystem som Skatteverket använder är utformade på ett sätt som kan göra det svårt att överblicka vad som har hänt i ett enskilt ärende. ChefsJO framhåller vikten av att kunna följa ett ärende genom att ta del av ett dagboksblad eller liknande. Detta har betydelse dels för att den enskilde ska kunna ta till vara sin rätt, dels för att en tillsynsmyndighet ska kunna granska ärendets hantering i efterhand.

Anmälan

I en anmälan som kom in till JO den 6 juli 2022 förde AA, i egenskap av ombud för Telecom care Nordic AB (bolaget), fram klagomål mot Skatteverket. Han anförde bl.a. följande.

Skatteverket utreder bolagets mervärdesskattedeclarationer för april, september och oktober 2020. Granskningen har pågått sedan september 2020 och är fortfarande inte avslutad. Av dagboksblad utskrivet i maj 2022 framgår att Skatteverket inte har vidtagit några handläggningsåtgärder sedan december 2021. Fördröjningen har fått stora negativa konsekvenser för bolaget, som nu har över 27 miljoner kronor inlåsta på sitt skattekonto. Skatteverket har dröjt med att besvara en skrivelse som han skickade den 30 maj 2022.

AA bifogade bl.a. Skatteverkets förteckningar över diarieförda dokument respektive ej diarieförda dokument i två ärenden.

Utredning

Anmälan remitterades till Skatteverket som yttrade sig den 24 november 2022. Yttrandet finns tillgängligt hos JO.

Skatteverket anförde i huvudsak följande.

Skatteverket har haft skäl att kontrollera om de objektiva förutsättningarna enligt mervärdesskattelagen är uppfyllda, samt om det förekommit mervärdesskattebedrägerier i något led av de transaktionskedjor som bolaget redovisat att det deltagit i. Till följd av den pågående granskningen beslutade Skatteverket att skjuta upp återbetalningen av överskjutande ingående mervärdesskatt. Inledningsvis inriktades utredningen på att skicka förelägganden och förfrågningar till bolaget och att granska svaren och dokumentationen som bolaget lämnade in. Eftersom svaren var bristfälliga och svåra att tolka beslutade Skatteverket att genomföra en revision avseende 2020 för att komma vidare i utredningen. Redan när revisionen inleddes i juni 2021 begärde Skatteverket att få del av verifikationer och filer ur e-hanteringssystemet. Först i slutet av 2021 fick Skatteverket del av dessa.

Den aktuella typen av skatteutredning, som innefattar att utreda olika led i en affärskedja och begära handräckning från andra länder, tar i regel lång tid. Bolagets dokumentation har varit bristfällig, vilket avsevärt har fördröjt utredningsarbetet. Skatteverket har fortlöpande vidtagit handläggningsåtgärder för att få in nödvändigt underlag. Under perioden april till oktober 2020 sålde bolaget varor för 167 miljoner kronor. Underlaget har därför varit mycket omfattande. Utredningen har bedrivits så skyndsamt som har varit möjligt utifrån givna förutsättningar. Handläggningstiden är inte anmärkningsvärt lång i förhållande till ärendets komplexa karaktär. Det har inte heller varit möjligt att fatta delbeslut om den ingående överskjutande mervärdesskatten, eftersom dokumentationen genomgående har varit bristfällig.

När det gäller det e-postmeddelande som bolagets ombud skickade till en sektionschef den 30 maj 2022 har det framkommit att sektionschefen uppgav att han skulle försöka återkomma med ett skriftligt svar samma vecka men glömde att göra detta innan han gick på semester. Han svarade först den 19 juli 2022. Dröjsmålet beror på ett beklagligt förbiseende och hanteringen innebär en brist i handläggningen av ärendet.

AA fick tillfälle att kommentera Skatteverkets remissvar.

Därefter begärde JO in upplysningar från Skatteverket, varvid följande framkom. Den 9 december 2022 skickade Skatteverket ett förslag till beslut till bolaget. Sista dag för svar var den 2 januari 2023. Inga synpunkter inkom från bolaget. Den 2 februari 2023 meddelade Skatteverket sitt beslut.

JO begärde in Skatteverkets beslut om mervärdesskatt för perioderna januari till oktober 2020. Av beslutet framgår bl.a. att bolaget ska betala ca 37 miljoner kronor i mervärdesskatt.

I ett beslut den 31 oktober 2023 anförde *chefsJO Erik Nymansson* följande:

Bedömning

Handläggningstiden

I 9 § förvaltningslagen (2017:900) anges att ett ärende ska handläggas så enkelt, snabbt och kostnadseffektivt som möjligt utan att rättssäkerheten efterlämnas. Ärenden som gäller återbetalning av överskjutande ingående mervärdesskatt är av förturskaraktär (se 14 kap. 5 § skatteförfarandeförordningen [2011:1261] och RÅ 85 2:77).

Av 23 § förvaltningslagen framgår att en myndighet ska se till att ett ärende blir utrett i den omfattning som dess beskaffenhet kräver. I fråga om skatteärenden anges i 40 kap. 1 § skatteförfarandelagen (2011:1244) att Skatteverket ska se till att ärendena blir tillräckligt utredda. En av grundprinciperna i taxeringsförfarandet är att ärendena ska utredas hos Skatteverket. Ett ärende ska i princip vara färdigutrett innan det når domstol (se prop. 2010/11:165 s. 409).

Eftersom förvaltningsärendens art och komplexitet varierar är det inte möjligt att ange en genomsnittlig normaltids för ärendehandläggning som kan tjäna som tumregel för alla typer av förvaltningsärenden. I flertalet fall bör dock handläggningstidens längd i första hand påverkas av hur komplicerade ärendena är att utreda, hur snabba parterna är med att tillhandahålla behövligt underlag för myndighetens prövning, hur många parter handläggningen involverar och liknande omständigheter som påverkar ärendets omfattning. Om beslutet i ett ärende har stor inverkan på den enskildes personliga eller ekonomiska förhållanden har den enskilde normalt anledning att ställa höga krav på snabb handläggning (se t.ex. JO 2018/19 s. 662, dnr 1145-2016, samt mitt beslut den 25 mars 2022, dnr 998-2021 och 1610-2021).

Av utredningen framgår att de två aktuella ärendena inleddes hos Skatteverket i september 2020 respektive november 2020. Skatteverket meddelade sitt beslut den 2 februari 2023. Handläggningstiderna var alltså ca två år och fyra månader respektive två år och tre månader.

Som framgår ovan är ärenden som gäller återbetalning av överskjutande ingående mervärdesskatt av förturskaraktär. Samtidigt har Skatteverket ett omfattande utredningsansvar, som i ärenden av detta slag kan vara mycket tidskrävande. Skatteverket har framhållit att det i detta fall har varit nödvändigt att kontrollera bl.a. om det förekommit mervärdesskattebedrägerier i något led av de transaktionskedjor som bolaget redovisat att det deltagit i.

Skatteverkets remissvar och de inlämnade förteckningarna visar att myndigheten, under den inledande handläggningen av ärendena, löpande har skickat förelägganden och frågor till bolaget i syfte att få in det underlag som krävs för bedömningen. Den 7 juni 2021 beslutade Skatteverket om revision av bolaget.

När det gäller den därefter följande handläggningen har det bl.a. framkommit att Skatteverket, i anslutning till beslutet om revision i juni 2021, uppmanade bolaget att ge in vissa filer ur e-hanteringssystemet. Därefter påminde myndigheten bolaget om filerna vid två tillfällen. Till slut inhämtades de efterfrågade filerna av Skatteverkets it-revisorer i december 2021.

Efter den 15 december 2021 finns det, som AA framhållit, inga anteckningar om vidtagna handläggningsåtgärder i de förteckningar som Skatteverket till-

handahållit sedan han begärt ut dagboksbladen. Skatteverket har dock i sitt remissvar uppgett att myndigheten, efter det att filerna inhämtades, bl.a. har skickat ett flertal framställningar om handräckning till skattemyndigheter i andra EU-länder. Det har framkommit att Skatteverket har inväntat svar från de utländska myndigheterna och att det sista svaret inkom i juni 2022. Vidare har Skatteverket framhållit att underlaget har varit mycket omfattande. Av remissvaret framgår att myndigheten har haft att gå igenom över 7 000 kundfakturer och kontrollera om dessa är bokförda och redovisade.

Jag kan konstatera att det inte har förekommit några längre perioder av passivitet i handläggningen. Vidare har det inte framkommit annat än att de åtgärder som vidtagits har varit nödvändiga av utredningsskäl. Den utdragna processen beror också till viss del på att bolaget inte har tillhandahållit det underlag som Skatteverket har efterfrågat. Det har visserligen gått ca fem månader från det att det sista svaret från en utlandsmyndighet kom in till Skatteverket till dess att myndigheten höll en preliminär slutgenomgång med bolaget. Skatteverket har emellertid haft ett omfattande material att gå igenom. Av betydelse är också att revisionen har avsett bolagets redovisning av mervärdesskatt för hela kalenderåret 2020 och att det, enligt Skatteverkets uppfattning, inte har varit möjligt att fatta delbeslut. Min bedömning är därför – trots det allmänna skyndsamhetskrav som gäller för återbetalning av mervärdesskatt – att handläggningstiderna är godtagbara i detta fall. Jag saknar därmed skäl att kritisera Skatteverket i denna del.

Dröjsmål med att besvara bolagets skrivelse

I 6 § förvaltningslagen anges följande. En myndighet ska se till att kontakterna med enskilda blir smidiga och enkla. Myndigheten ska lämna den enskilde sådan hjälp att han eller hon kan ta till vara sina intressen. Hjälpen ska ges i den utsträckning som är lämplig med hänsyn till frågans art, den enskildes behov av hjälp och myndighetens verksamhet. Den ska ges utan onödigt dröjsmål.

Av handlingarna framgår att AA den 30 maj 2022 lämnade in en skrivelse till en sektionschef vid Skatteverket. Han uppgav bl.a. att han förväntade sig svar om en planerad tid för beslutet. Den 8 juni skickade sektionschefen ett e-postmeddelande till AA och uppgav att han skulle försöka återkomma med ett skriftligt svar på skrivelsen samma vecka. Så skedde emellertid inte utan sektionschefen svarade först den 19 juli.

Skatteverket har medgett att dröjsmålet med att besvara skrivelsen utgör en brist i handläggningen. Jag instämmer i den bedömningen. Skatteverket förtjänar viss kritik för sin hantering.

Avslutande synpunkter

Avslutningsvis noterar jag att de förteckningar som Skatteverket tillhandahöll i april 2022, sedan AA begärt ut dagboksblad, gav intrycket av att myndigheten inte hade vidtagit några handläggningsåtgärder sedan den 15 december 2021. Det var först sedan JO beslutat att granska handläggningen av ärendena och remitterat anmälan till Skatteverket som det framkom att myndigheten hade vidtagit åtgärder även efter nämnda datum, bl.a. genom att skicka framställ-

ningar om handräckning till skattemyndigheter i andra EU-länder. Det har inte framkommit om, och i så fall var, Skatteverket har diariefört dessa framställningar och andra händelser eller åtgärder som vidtagits efter den 15 december 2021. Jag konstaterar att det beslut som Skatteverket meddelade i februari 2023 har ett annat ärendenummer än de förteckningar som AA har bifogat sin anmälan.

I detta sammanhang vill jag hänvisa till de uttalanden som jag gjorde efter en inspektion av Skatteverket, skatteavdelningen, skatteområde 5, i mars 2023. Vid inspektionen uppmärksammade jag att de olika ärendehanteringssystem som Skatteverket använder – ibland samtidigt – är utformade på ett sätt som kan göra det svårt att överblicka vad som har hänt i ett enskilt ärende. Jag uttalade att detta är bekymmersamt, eftersom det kan vara avgörande för att en enskild ska kunna ta till vara sin rätt att den enskilde kan förstå vad som sker i ärendet. En tydlig dokumentation som är lätt att följa är också en förutsättning för att myndighetens hantering i efterhand ska kunna granskas av en tillsynsmyndighet. Jag uttalade också att jag förutsätter att Skatteverket ser över vilka åtgärder som kan vidtas för att göra det lättare för utomstående att få insyn i myndighetens handläggning (se inspektionsprotokoll i ärende med dnr 2114-2023).

Jag vill påminna om de uttalanden som jag gjorde efter inspektionen. Att kunna följa ett ärende genom att ta del av ett dagboksblad eller liknande har betydelse inte bara för den enskilde och inte bara vid en närmare granskning av ett ärende. Överblicken av ett ärende är viktig också för att tillsynsmyndigheten över huvud taget ska kunna ta ställning till om handläggningen av ett ärende behöver granskas eller inte.

Ärendet föredrogs av rätts-sakkunniga Emilia Franke. I beredningen deltog även byråchefen Dan Johansson har deltagit i beredningen.

Skatteverket kritiseras för att det inte är möjligt att betala en ansökningsavgift med kontanter

(Dnr 8524-2022)

Beslutet i korthet: Skatteverket tar inte emot kontant betalning av ansökningsavgiften vid ansökan om byte av förnamn.

Enligt chefsJO är huvudregeln i 4 kap. 12 § riksbankslagen tillämplig när det gäller betalning av ansökningsavgiften. Det innebär att Skatteverket har en skyldighet att ta emot kontanter vid betalning av en sådan avgift. Skatteverket får kritik för att det saknas möjlighet att betala avgiften kontant.

Bakgrund till JO:s initiativ

I en anmälan till JO (dnr 2483-2022) framfördes klagomål mot Skatteverket. Klagomålen avsåg i huvudsak att allmänheten, vid ansökan om byte av förnamn, hänvisas till att betala ansökningsavgiften via Swish eller bankgiro enligt information på myndighetens webbplats. Enligt anmälaren stred informationen mot regleringen i 5 kap. 1 § i den dåvarande lagen (1988:1385) om

Sveriges riksbank eftersom det inte var möjligt att betala avgiften med kontanter.

Jag fattade beslut i ärendet den 28 mars 2022. Jag fann inte tillräcklig anledning att vidta någon annan åtgärd än att påminna om nämnda bestämmelse i den dåvarande riksbankslagen och om mina uttalanden i JO 2022/23 s. 510 där jag kritiserade Bolagsverket för dess vägran att ta emot kontant betalning vid utlämnande av kopior av allmänna handlingar. Jag skickade en kopia av anmälan och beslutet till Skatteverket för kännedom.

Vid kontroll av Skatteverkets webbplats den 21 oktober 2022 framgick att informationen om hur nämnda avgift ska betalas var oförändrad. Med anledning av detta beslutade jag att i ett särskilt ärende granska hur Skatteverkets information förhåller sig till regleringen i riksbankslagen och möjligheten att betala den aktuella avgiften kontant. Initiativet har handlagts i detta ärende.

Utredning

JO begärde att Skatteverket skulle yttra sig över vissa frågeställningar. I sitt remissvar anförde Skatteverket i huvudsak följande.

JO:s beslut den 28 mars 2022 behandlades på Skatteverkets folk- och fastighetsavdelnings ledningsmöte. Det har inte kommit fram hur frågan vidare skulle behandlas. Sedan våren 2022 arbetar Skatteverkets administrativa avdelning med en rutin för betalning av kopior av allmänna handlingar för den som vill vara anonym. Det är inte möjligt att betala ansökningsavgiften vid byte av förnamn kontant, varken till Skatteverket eller till Statens servicecenter. På Skatteverkets webbplats anges att ansökningsavgiften för byte av förnamn kan betalas via Swish eller bankgiro. Någon information som rör kontant betalning finns inte. Enligt Skatteverket strider inte den aktuella informationen på webbplatsen direkt mot regleringen i riksbankslagen, men det är önskvärt att uppdatera informationen om vad som gäller om kontant betalning.

Skatteverket anförde vidare att myndigheten, tillsammans med andra myndigheter, har börjat se över möjligheterna till kontant betalning.

I ett beslut den 21 mars 2023 anförde *chefsJO Erik Nymansson* följande:

Rättsliga utgångspunkter

Namnändring

Enligt 3 § förordningen (2017:120) om personnamn ska sökanden betala en ansökningsavgift om 250 kronor till Skatteverket för prövning av en ansökan om förvärv eller ändring av förnamn.

Skyldigheten att ta emot kontanter som betalning

Under handläggningen av detta ärende har en ny lag (2022:1568) om Sveriges riksbank trätt i kraft. Enligt 4 kap. 12 § är kontanter (dvs. sedlar och mynt) och beredskapspengar lagliga betalningsmedel. Bestämmelsen motsvarar 5 kap. 1 § andra stycket i 1988 års riksbankslag med den enda skillnaden att numera är även beredskapspengar lagliga betalningsmedel. Av förarbetena till den äldre bestämmelsen framgår att innebörden av att sedlar och mynt är lagliga

betalningsmedel är att var och en är skyldig att ta emot sedlar och mynt som betalning (se prop. 1986/87:143 s. 64). Bestämmelsen i 4 kap. 12 § i den nya riksbankslagen innebär ingen förändring i det avseendet (se prop. 2021/22:41 s. 122).

En borgenär är följaktligen i princip skyldig att ta emot betalning i kontanter. Undantag från denna skyldighet kan finnas i någon annan lag (se t.ex. 62 kap. 2 § skatteförfarandelagen [2011:1244]). Vidare kan skyldigheten avtalas bort i civilrättsliga förhållanden.

I rättspraxis har dessutom i vissa fall rättsförhållanden, eller en del av rättsförhållanden, även på offentligrättsligt reglerade områden ansetts ha sådan civilrättslig karaktär att de har bedömts enligt civilrättsliga regler (jfr RÅ 1982 2:62, NJA 1998 s. 656 I och NJA 2008 s. 642).

I HFD 2015 ref. 49 behandlade Högsta förvaltningsdomstolen frågan om ett landstings skyldighet att ta emot kontanter vid betalning av patientavgifter. Enligt domstolen var det aktuella rättsförhållandet mellan landstinget, i dess egenskap av vårdgivare, och vårdtagaren inte ett offentligrättsligt förhållande av civilrättslig karaktär. Vidare konstaterades att frågan om hur och var vårdavgifter ska betalas inte har reglerats särskilt i lag. Riksbankslagen var således tillämplig i målet, vilket innebar att landstinget hade en skyldighet att ta emot kontanter. Enligt domstolen var landstingsstyrelsens beslut, som innebar att vårdtagare var hänvisade till två av landstingets vårdinrättningar vid kontant betalning, inte förenligt med riksbankslagens krav.

Kammarrätten i Stockholm har i ett senare avgörande ansett att kommuners uttag av avgift för parkering på gatumark har sådana civilrättsliga inslag att det utgör ett undantag från den skyldighet att ta emot kontanter som följer av riksbankslagen (se Kammarrätten i Stockholms dom den 13 april 2017 i mål nr 4350-16). Domstolens ställningstagande motiverades med att kommuners uttag av parkeringsavgifter, till skillnad från exempelvis hälso- och sjukvård, till sin natur är en utpräglat frivillig avtalsrelation och därmed av helt annat slag än det rättsförhållande som prövades i HFD 2015 ref. 49.

I JO 2022/23 s. 510, som handlade om Bolagsverkets vägran att ta emot kontant betalning vid utlämnande av kopior av allmänna handlingar, bedömde jag att rättsförhållandet mellan en utlämnande myndighet och en enskild som önskar betala en avgift för kopior av allmänna handlingar inte är av sådan karaktär att det bör bedömas enligt civilrättsliga regler.

JO har tidigare gjort vissa uttalanden om en regions information om kontant betalning av patientavgifter (se JO 2016/17 s. 102). JO uttalade bl.a. att det inte finns något hinder mot att ett landsting informerar om att det är ett önskemål att patientavgiften betalas på något annat sätt än kontant. Informationen måste dock formuleras på ett sådant sätt att det inte råder några tvivel om att det är möjligt att betala även med kontanter.

Betalningsutredningen m.m.

Den parlamentariska Riksbankskommittén föreslog i sitt slutbetänkande En ny riksbankslag (SOU 2019:46) att innebörden av begreppet lagligt betalningsmedel skulle regleras i lag. Kommittén föreslog att det i lagen skulle tas in en

bestämmelse om att var och en har rätt att med befriande verkan betala med sedlar och mynt som getts ut av Riksbanken, om inte något annat följer av annan författning eller avtalsvillkor. Framför allt rättighetskäl och beredskapskäl ansågs motivera förslaget. Kommittén betonade att alla i samhället behöver kunna göra betalningar och att vissa personer har stora svårigheter att betala på annat sätt än med kontanter. Vidare påpekades att det bör finnas ett betalningsmedel som fungerar trots omfattande störningar i elförsörjningen eller elektroniska system (s. 1581).

Kommittén anförde att det i offentlighetsrättsliga förhållanden bör vara möjligt att betala med kontanter om det inte finns särskilda skäl emot det (s. 1582). Vidare framhöll den följande (s. 1583 f.):

Kommittén vill dock betona offentliga aktörers ansvar för att kontanter inte försvinner som betalningsmedel i närtid. Riksdagen har, i enlighet med inriktningen i kommitténs delbetänkande och regeringens proposition 2019/20:23 ansett att utvecklingen för kontanter behöver ske mer kontrollerat än i dagsläget. Därför har en enig kommitté, och även regeringen, föreslagit lagstiftningsåtgärder för att trygga tillgången till kontanter. I det läget är det problematiskt om statliga och kommunala aktörer som erbjuder offentligt finansierade tjänster och tar emot offentlighetsrättsliga avgifter å sin sida bidrar till att påskynda utvecklingen genom att vägra ta emot kontanta betalningar. Kommittén vill därför betona att det i offentlighetsrättsliga förhållanden som utgångspunkt bör vara möjligt att betala kontant. Kommittén vill sända en signal till centrala samhällsaktörer att inte ytterligare driva på utvecklingen där kontant betalning accepteras i allt lägre grad. Uppmaningen riktar sig huvudsakligen till offentliga aktörer, men även till privata aktörer som bedriver offentligfinansierad verksamhet och lyder under ett offentlighetsrättsligt regelverk, som exempelvis privata vårdcentraler m.m. Stat, landsting och kommuner bör göra det möjligt att de olika tjänster de erbjuder och avgifter som de tar ut av allmänheten kan betalas kontant av de personer som fortsatt har behov av det om inte särskilda skäl talar emot det. Kommittén anser att det är rimligt att offentliga aktörer generellt sett har ett bredare samhällsperspektiv på betalningsfrågan än att enbart fokusera på kostnaderna i den egna verksamheten. Ett sådant bredare perspektiv omfattar såväl de individer som vill och behöver kunna betala kontant som samhällets behov av att kontantinfrastrukturen finns kvar till dess att ett beslut fattas om kontanters roll i ett längre tidsperspektiv.

I den efterföljande propositionen uttalade regeringen att det för närvarande inte finns skäl att gå vidare med förslaget om att klargöra innebörden av lagliga betalningsmedel. Skälen för detta var att en särskild utredare hade fått i uppdrag att ta ställning till innebörden av att vissa betalningsmedel har ställning som lagliga betalningsmedel, om det fortfarande finns behov av att vissa betalningsmedel har ställning som lagliga betalningsmedel och om innebörden av uttrycket lagliga betalningsmedel i så fall bör förändras i förhållande till i dag (se prop. 2021/22:41 s. 122 f. och dir. 2020:133). Utredningen har antagit namnet Betalningsutredningen (Fi 2020:12).

I september 2022 beslutade regeringen om ett tilläggsdirektiv till utredningen (dir. 2022:131) och uttalade följande:

Den 1 september 2022 upphörde ClearOn AB med sin tjänst Kassagiro. ClearOn AB var den enda aktören på marknaden som erbjöd betaltjänster som gjorde det möjligt att betala räkningar med kontanter. I och med detta går det inte längre att betala räkningar med kontanter hos betalningsombud.

Det riskerar att drabba t.ex. personer som lever i digitalt utanförskap, boende i glesbygd, personer som har bristande kunskaper i svenska språket, äldre och personer med funktionsnedsättning. Sedan direktiven beslutades har dessutom Europeiska kommissionen aviserat förslag om en digital euro och omedelbara betalningar. Denna händelseutveckling behöver beaktas av utredningen för att den ska kunna fullgöra sitt uppdrag att ta ställning till vilka krav som behöver ställas i syfte att säkerställa att alla i samhället kan genomföra sina betalningar samt för att utreda betalningsmarknadens funktionssätt och behovet av digitala centralbankspengar.

Utredningstiden förlängdes, och uppdraget ska redovisas senast den 31 mars 2023.

Bedömning

Skatteverket har en skyldighet att ta emot kontanter vid betalning av ansökningsavgiften

Bestämmelsen i 4 kap. 12 § riksbankslagen innebär att en borgenär i princip är skyldig att ta emot betalning i kontanter.

Som jag redogjort för finns det vissa undantag från denna skyldighet. Det gäller t.ex. när rättsförhållanden på offentligrättsligt reglerade områden kan anses ha sådan civilrättslig karaktär att de bör bedömas enligt civilrättsliga regler. I JO 2022/23 s. 510 uttalade jag att när det gäller offentligrättsliga avgifter torde det sällan vara fallet att rättsförhållandet har sådan civilrättslig karaktär att det bör bedömas enligt civilrättsliga regler. Vidare gjorde jag bedömningen att rättsförhållandet mellan en utlämnande myndighet och en enskild som önskar betala en avgift för kopior av allmänna handlingar inte är av sådan karaktär att det bör bedömas enligt civilrättsliga regler. I det aktuella fallet som gäller rättsförhållandet mellan Skatteverket, i egenskap av beslutande myndighet, och en enskild som vill ansöka om byte av förnamn är detta undantag inte tillämpligt.

Det kan även finnas undantag från bestämmelsen i riksbankslagen i någon annan lag. Som jag tidigare nämnt finns ett sådant undantag i 62 kap. 2 § skatteförfarandelagen. Där framgår det att skatter och avgifter ska betalas in till Skatteverkets särskilda konto för skattebetalningar. Av 2 kap. 2 § samma lag framgår vilka avgifter som lagen gäller för. Ansökningsavgift vid byte av förnamn räknas inte upp i den bestämmelsen. Frågan om hur och var en sådan avgift ska betalas har inte heller reglerats särskilt i någon annan författning.

Det står således klart att huvudregeln i 4 kap. 12 § riksbankslagen är tillämplig när det gäller betalning av ansökningsavgift vid ansökan om byte av förnamn. Det innebär att Skatteverket har en skyldighet att ta emot betalning av en sådan avgift i kontanter.

Skatteverket har anfört att det inte är möjligt att betala ansökningsavgiften med kontanter, varken till Skatteverket eller Statens servicecenter.

Det är anmärkningsvärt att möjligheten till kontant betalning av denna offentligrättsliga avgift saknas trots den sedan länge gällande regleringen i riksbankslagen och den praxis som utvecklats kring den. Det måste senast i samband med Högsta förvaltningsdomstolens dom 2015 ha stått klart för Skatteverket vilka skyldigheter verket har att ta emot kontant betalning. Jag kan också konstatera att Skatteverket inte tycks ha vidtagit några konkreta

åtgärder som rör möjligheten till kontant betalning av ansökningsavgiften vid ansökan om namnbyte med anledning av mitt beslut den 28 mars 2022.

Skatteverket ska kritiseras för att det inte är möjligt att betala den aktuella ansökningsavgiften med kontanter. Som framgår närmare nedan är det t.ex. möjligt att uppsöka en bank och betala ansökningsavgiften med kontanter där genom en bankgiroinbetalning. Att denna möjlighet finns innebär dock inte att Skatteverket har levt upp till sin skyldighet enligt riksbankslagen.

Avslutande synpunkter

På Skatteverkets webbplats anges som nämnts att ansökningsavgiften för byte av förnamn kan betalas via Swish eller bankgiro. En betalning via bankgiro gör man vanligtvis genom att använda en internetbank även om det i och för sig är möjligt att uppsöka ett bankkontor för att göra en betalning där. För den som vill betala med kontanter är det dock en förutsättning att bankkontoret i fråga tar emot kontanter, vilket långt ifrån alla bankkontor gör i dag. Vidare tar många banker ut en avgift för att utföra den tjänsten, och en avgift om 150 kronor är inte ovanlig. Som jag redogjort för ovan har dessutom möjligheten till kontant betalning via ClearOn AB:s tjänst Kassagiro nu avvecklats. En enskild som önskar använda kontanter för att betala ansökningsavgiften möter således betydande svårigheter och i regel också kostnader.

Frågan om bristande möjligheter till kontant betalning av offentligrättsliga avgifter var en av flera aspekter på myndigheters digitalisering som uppmärksammades i JO:s senaste ämbetsberättelse. Detta noterades också av konstitutionsutskottet som i sitt betänkande över ämbetsberättelsen påminde regeringen om sitt tidigare uttalande att regeringen bör säkerställa att myndigheterna är tillgängliga och erbjuder fullgoda alternativ till digital service, så att också de som inte kan eller vill vara digitala kan ta till vara sina intressen i kontakter med myndigheter. Utskottet framhöll att frågan är viktig för att upprätthålla medborgarnas förtroende för de statliga myndigheterna (se 2022/23:KU11 s. 19).

Som jag har redogjort för ovan har en enig parlamentarisk kommitté uttryckt oro för den kraftigt minskade möjligheten till kontant betalning under senare tid. Kommittén har ansett det problematiskt om statliga och kommunala aktörer som erbjuder offentligt finansierade tjänster och tar emot offentligrättsliga avgifter bidrar till att påskynda utvecklingen genom att inte ta emot kontant betalning. Det initiativ som jag har tagit i detta ärende är ett exempel på denna problematik. Som kommittén påpekat behöver alla i samhället kunna göra betalningar.

Jag vill avslutningsvis framhålla att mina uttalanden i detta ärende naturligtvis är relevanta även för andra typer av offentligrättsliga avgifter.

Vad som i övrigt har kommit fram i ärendet ger inte skäl till några uttalanden från min sida.

Ärendet föredrogs av rättssakkunniga Sanna Ekman. I beredningen deltog även byråchefen Dan Johansson.

Skatteverket har för långa handläggningstider i ärenden om registrering av bouppteckningar och utfärdande av europeiska arvsintyg

(Dnr 120-2023, 122-2023)

Beslutet i korthet: JO har tagit emot flera anmälningar mot Skatteverket som rör långsam handläggning av ärenden om registrering av bouppteckningar. Klagomål har även förts fram mot dröjsmål med utfärdande av europeiska arvsintyg.

Skatteverkets registrering av bouppteckningar har stor betydelse för enskilda som därför normalt har anledning att ställa höga krav på snabbhet vid handläggningen av dessa ärenden. Ett europeiskt arvsintyg ska enligt en EU-förordning utfärdas utan dröjsmål när Skatteverket har bedömt att ett sådant intyg kan utfärdas.

Enligt Skatteverket har handläggningstiderna för båda ärendetyperna blivit längre bl.a. på grund av pandemin. I mars 2023 var kötiderna upp till 9 veckor för registrering av bouppteckningar och 18 veckor för utfärdande av europeiska arvsintyg. ChefsJO uttalar att omständigheter som är kopplade till pandemin inte längre kan anses förmildrande när handläggningstiderna ska bedömas. Skatteverket får kritik för sin långsamma handläggning.

Enligt Skatteverkets webbplats har kötiderna för bouppteckningsärenden därefter ökat ytterligare och är numera lika långa som när de var som längst under pandemin. För dessa ärenden har kötiden ökat med nästan 50 procent mellan mars och november 2023 och uppgår nu till 13 veckor. ChefsJO uttalar att detta är mycket oroväckande och att det är viktigt att Skatteverket tar itu med orsakerna och vidtar verkningsfulla åtgärder så att handläggningstiderna inte förlängs ytterligare utan tvärtom snabbt kan förkortas.

Anmälningarna

I anmälningar som kom in till JO den 4 januari 2023 förde AA (dnr 120-2023) och BB (dnr 122-2023) fram klagomål mot Skatteverket på grund av långsam handläggning av ärenden om registrering av bouppteckning. BB klagade även på att myndigheten dröjt med att utfärda europeiska arvsintyg.

Utredning

JO uppmanade Skatteverket att yttra sig över klagomålen och begärde samtidigt att myndigheten skulle besvara vissa frågor.

Av Skatteverkets remissvar den 15 mars 2023 framgår i huvudsak följande.

Skatteverket handlägger ansökningar om registrering av bouppteckning och utfärdande av europeiskt arvsintyg i den ordning som de kommer in till myndigheten. Tiden fram till dess att en handläggare tilldelas ett sådant ärende benämns kötid. När ett ärende har tilldelats en handläggare kan ett beslut tas direkt eller så krävs komplettering i något avseende och då förlängs handläggningstiden.

Kötiderna har förlängts till följd av pandemin och dess inverkan på verksamheterna. Det saknades möjlighet att arbeta hemifrån eftersom handläggningen inte var digitaliserad. Det förekom även stora personalbortfall, och handläggare lånades under en kort tid ut till en annan myndighet. På grund av ett redan ansträngt läge med ökande balanser och tidigare rekryteringsstopp, och då antalet inkomna ärenden ökade, har verksamheterna inte hunnit arbeta i kapp de balanser som byggts upp över tid. Verksamheterna har nu fått extra medel för rekrytering, men det har inte varit lätt att rekrytera och behålla personal. Rörligheten är större än vanligt, och den prognos av personalläget som gjordes under hösten 2022 har inte fallit ut som önskat.

Före pandemin var kötiden för registrering av en bouppteckning ca 4 veckor. Under pandemin förlängdes denna tid och var som mest 13 veckor. I dagsläget är kötiden ca 9 veckor. För att komma till rätta med de ökade kötiderna har man rekryterat ny personal och tagit in konsulter. Därtill har man infört förkortade telefontider och prövat nya arbetssätt. Förhoppningsvis kan kötiderna kortas till 6 till 8 veckor före årets slut.

För europeiska arvsintyg är kötiden i dag ca 18 veckor, vilket är en normal kötid utifrån balansläget. Det är dock inte optimalt utifrån kravet att arvsintyg ska utfärdas utan dröjsmål. Den totala handläggningstiden är svår att uppskatta eftersom ärendenas komplexitet varierar. För att minska kötiderna har verksamheten under en längre tid breddat sin kompetens. Ett nytt ärendehanteringssystem har också utvecklats. Åtgärderna har redan börjat ge effekt, och förhoppningsvis kan kötiderna kortas till 13 till 15 veckor före årets slut.

Handläggningstiderna har varit alltför långa för att uppfylla uppställda krav. Myndigheten beklagar de långa handläggningstiderna och arbetar vidare med åtgärder för att effektivisera verksamheten och förkorta handläggningstiderna. En rimlig handläggningstid för bouppteckningar är 4 till 6 veckor.

AA och BB kommenterade remissvaret.

JO hämtade den 6 november 2023 in uppgifter om då aktuella kötider från Skatteverkets webbplats.

I ett beslut den 20 november 2023 anförde *chefsJO Erik Nymansson* följande:

Bedömning

Allmänt om handläggning av ärenden

Rätten för enskilda att få sitt ärende behandlat så enkelt, snabbt och kostnads effektivt som möjligt utan att rättssäkerhetens krav eftersätts slås fast i 9 § första stycket förvaltningslagen (2017:900) som allmänna krav på handläggningen av ärenden. I förarbetena till lagen uttalas att en modern förvaltning bör präglas av ett tydligt medborgarperspektiv med högt ställda krav på god service och att det krävs att ärendena regelmässigt avgörs utan oskälig fördröjning för att enskildas rätt ska tas till vara (prop. 2016/17:180 s. 20 f. och 106).

Eftersom förvaltningsärendens art och komplexitet varierar är det inte möjligt att ange en genomsnittlig normaltids för ärendehandläggning som kan tjäna som en tumregel för alla typer av förvaltningsärenden. I flertalet fall bör dock handläggningstidens längd i första hand påverkas av hur komplicerade ären-

dena är att utreda, hur snabba parterna är med att tillhandahålla det underlag som myndigheten behöver för sin prövning, hur många parter handläggningen involverar och liknande omständigheter som påverkar ärendets omfattning. Om beslutet i ett ärende har en stor inverkan på den enskildes personliga eller ekonomiska förhållanden finns det normalt anledning att ställa höga krav på snabbhet vid handläggningen. (Se prop. 2016/17:180 s. 106 och JO 2022/23 s. 321, dnr 998-2021 och 1610-2021, samt JO:s beslut den 9 september 2021 i ärenden med dnr 7165-2020 och 7242-2020). För vissa typer av ärenden gäller särskilda skyndsamhetskrav. Ett sådant exempel är europeiska arvsintyg, vilket jag återkommer till.

Registrering av bouppteckningar

Bestämmelser om bouppteckning finns i 20 kap. ärvdabalken. Av bouppteckningen ska framgå bl.a. vilka som är arvingar (3 §), den dödes tillgångar och skulder (4 §) och eventuella testamenten (5 §). Den ska enligt huvudregeln förättas senast tre månader efter dödsfallet (1 §) och ska inom en månad därefter ges in till Skatteverket (8 §). Myndigheten ska se till att en bouppteckning förättas och ges in inom föreskriven tid och kan för detta ändamål bl.a. förelägga om vite (9 §).

Skatteverkets totala handläggningstid för registrering av bouppteckningar består som framgått dels av den tid då ett ärende rent faktiskt handläggs av en handläggare, dels av den tid som myndigheten benämner köttid. Den först nämnda tiden är inte så lång utan tycks i normala fall vara en eller ett par veckor. Problemet med handläggningstiderna är i stället köttiden, dvs. tiden fram till dess att ett ärende tilldelas en handläggare. Köttiden har blivit längre, från ca 4 veckor före pandemin till som mest 13 veckor under pandemin. Vid tiden för remissvaret i mars uppgick köttiden till ca 9 veckor. Skatteverket har redovisat ett antal förklaringar till denna försämring, och framför allt har myndigheten lyft fram att köttiderna har förlängts till följd av pandemin.

Som jag har redovisat ovan har den enskilde normalt anledning att ställa höga krav på snabbhet vid handläggningen om beslutet i ett ärende har en stor inverkan på den enskildes personliga eller ekonomiska förhållanden.

För att banker ska tillåta uttag från den avlidnes konton eller från gemensamma konton krävs ofta en registrerad bouppteckning. En sådan registrering krävs också för att den avlidnes tillgångar ska kunna avyttras. Först sedan en bouppteckning registrerats kan en ensam dödsbodeläggare söka lagfart för fast egendom (20 kap. 5 § jordabalken). Bland annat av dessa orsaker har enskilda således normalt anledning att ställa höga krav på snabbhet vid handläggningen av dessa registreringsärenden.

Jag har förståelse för att pandemin ledde till att Skatteverkets handläggningstider blev längre av de anledningar som myndigheten har redovisat. Men omständigheter som är kopplade till pandemin kan i mars 2023 inte längre anses förmildrande när man bedömer handläggningstiderna (jfr mina uttalanden i JO 2022/23 s. 321).

Det är framför allt när ett avgörande fördröjs på grund av en längre tids passivitet från en myndighets sida som kritik kan riktas mot handläggningstidens

längd. Kötiden hos Skatteverket innebär som framgått att ingen åtgärd vidtas i avvaktan på att en handläggare inleder handläggningen av ärendet. Den handläggningstid som har uppstått till följd av kötiden på 9 veckor är självfallet inte acceptabel. Jag är således kritisk till den långa handläggningstiden i ärenden om registrering av bouppteckningar.

Utfärdande av europeiska arvsintyg

Skatteverket är behörig myndighet att utfärda europeiska arvsintyg enligt den s.k. arvsförordningen⁹. Syftet med detta förfarande är att arvsärenden med gränsöverskridande verkan inom unionen ska kunna avgöras på ett snabbt, smidigt och effektivt sätt (se skäl 67 i arvsförordningen). Enligt artikel 67.1 ska ett arvsintyg utfärdas utan dröjsmål när de uppgifter som ska styrkas har fastställts, alltså när Skatteverket har bedömt att ansökan är komplett och ett arvsintyg kan utfärdas.

Mot denna bakgrund har en kötid om 18 veckor naturligtvis lett till en handläggningstid som i normalfallet är för lång. Som framgår av remissvaret anser inte heller Skatteverket att myndigheten klarar av sina åtaganden i denna del. Mina uttalanden ovan gäller även dessa intyg eftersom det även i detta sammanhang har framförts att det främst har berott på pandemin. Jag är alltså även kritisk till Skatteverkets långa handläggningstider i ärenden om utfärdande av europeiska arvsintyg.

Avslutande synpunkter

Skatteverket har vidtagit flera åtgärder för att komma till rätta med handläggningstiderna. Inom bouppteckningsverksamheten har myndigheten bl.a. rekryterat ny personal, tagit in konsulter och sett över sina arbetsätt. När det gäller de europeiska arvsintygen har man bl.a. breddat kompetensen och utvecklat ett nytt ärendehanteringssystem.

Även om jag är positiv till att Skatteverket har vidtagit åtgärder är det tydligt att dessa inte har fått önskad effekt. Situationen har förvärrats sedan remissvaret i mars i år. På myndighetens webbplats anges nu i november att kötiden för bouppteckningar är ca 13 veckor, vilket är en ökning med nästan 50 procent jämfört med vad som angavs i remissvaret. Handläggningen av de europeiska arvsintygen följer samma negativa trend och kötiden uppgår numera till 20 veckor. JO har också på senare tid mottagit flera klagomål som rör långsam handläggning av bouppteckningsärenden.

Av Skatteverkets årsredovisning 2022 (tabell 74) framgår att antalet registrerade bouppteckningar 2020 var ca 84 000, att de ökade året därpå till ca 89 000 men att de 2022 minskade till ca 84 000. Av samma tabell framgår att ärendebalansen låg på ca 12 000 ärenden såväl 2020 som 2021 men har ökat till ca 17 000 ärenden 2022. I dessa avseenden har det alltså skett en tydlig försämring under just 2022.

⁹ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 650/2012 av den 4 juli 2012 om behörighet, tillämplig lag, erkännande och verkställighet av domar samt godkännande och verkställighet av officiella handlingar i samband med arv och om inrättandet av ett europeiskt arvsintyg.

Mot bakgrund av dessa uppgifter och då kötiden för bouppteckningsärenden har ökat med nästan 50 procent mellan mars och november 2023, torde orsakerna till de långa handläggningstiderna främst vara andra än övergående sådana som ett resultat av pandemin. Den huvudsakliga orsaken tycks i stället vara att det är svårt att rekrytera och behålla personal.

Det är anmärkningsvärt att kötiden för bouppteckningsärenden är lika lång i dag som när den var som längst under pandemin. Det är också anmärkningsvärt att kötiden numera är längre än den tid inom vilken efterlevande har på sig att förrätta bouppteckning efter dödsfallet. Utvecklingen går åt fel håll och det är mycket oroväckande. Det är viktigt att Skatteverket tar itu med orsakerna till detta och vidtar verkningsfulla åtgärder så att handläggningstiderna inte förlängs ytterligare utan tvärtom snabbt kan förkortas. Jag har för avsikt att återkomma till frågan framöver.

Ärendena föredrogs av Johannes Aronsson. I beredningen deltog även byråchefen Dan Johansson.

Socialförsäkring

Försäkringskassan får allvarlig kritik bl.a. för långsam handläggning i ärenden om assistansersättning och för att vid upprepade tillfällen inte ha skickat handlingar till den enskildes ombud

(Dnr 3622-2021)

Beslutet i korthet: Försäkringskassan beslutade att en man inte hade rätt till assistansersättning för en viss period. Myndigheten beslutade även att mannen skulle betala tillbaka den ersättning som betalats ut i förskott. Efter överklagande upphävde förvaltningsrätten båda besluten och återförvisade målet som rörde rätten till assistansersättning till Försäkringskassan för ytterligare utredning.

JO är kritisk till att Försäkringskassan inte handlade det återförvisade ärendet med den skyndsamhet som krävs. JO anser även att handläggningstiden i ärendet om återkrav har varit oacceptabelt lång och påtalar att det är viktigt att en förnyad utredning inte drar ut på tiden när ett tidigare beslut i samma fråga har upphävts, eftersom den sammanlagda tiden fram till ett slutligt avgörande annars kan bli mycket lång.

Det framgick även att Försäkringskassan vid flera tillfällen hade skickat beslut och kommuniceringsbrev direkt till mannen trots att han hade ombud. Det förekom också att handlingar skickades enbart till ett ombud, trots att mannen vid de aktuella tidpunkterna hade flera ombud med fullmakt. JO uttalar att brister av detta slag kan få allvarliga konsekvenser, som t.ex. att den enskilde missar en omprövnings- och överklagandefrist. När kommuniceringsbrev inte skickas till ombudet innebär det dessutom att kommunikationsskyldigheten enligt 25 § förvaltningslagen (2017:900) inte kan anses ha uppfyllts. Mot bakgrund av den kritik som tidigare riktats mot Försäkringskassan ser JO allvarligt på de brister som framkommit i denna del.

Utredningen i ärendet visar att Försäkringskassan även har brustit i service och att myndigheten inte har uppfyllt sin dokumentationsskyldighet. JO konstaterar att Försäkringskassans hantering av mannens ärenden varit så bristfällig att detta sammantaget leder till allvarlig kritik.

Bakgrund

AA uppbar assistansersättning. Under perioden oktober 2016–mars 2017 betalade Försäkringskassan ut ersättningen i förskott och begärde därefter att AA skulle lämna in underlag för kostnaderna. Det kom dock inte in några underlag, och vid slutavräkningen beslutade Försäkringskassan att AA inte hade rätt till assistansersättning under den aktuella perioden. Senare beslutade Försäkringskassan också att AA skulle betala tillbaka den ersättning som hade betalats ut i förskott. AA begärde omprövning av båda besluten, men Försäkringskassan ändrade dem inte.

AA överklagade omprövningsbesluten och skickade i samband med det in det underlag som Försäkringskassan tidigare hade efterfrågat. Förvaltningsrätten i Stockholm beslutade den 19 februari 2019 (mål nr 17824-18 och 957-19) att upphäva Försäkringskassans båda beslut och återförvisade målet som rörde AA:s rätt till assistansersättning till myndigheten för ytterligare utredning.

Anmälan

I en anmälan till JO klagade BB för AA:s räkning på Försäkringskassan och förde fram bl.a. följande. Försäkringskassan har inte hanterat förvaltningsrättens beslut om återförvisning skyndsamt. Ärendet om återkrav har också tagit för lång tid. Först i december 2020 fattade Försäkringskassan ett nytt beslut om återkrav. Det förekom långa perioder av inaktivitet i ärendet och han hade svårt att få kontakt med myndigheten för att få information om handläggningen. Försäkringskassan har även skickat viktiga handlingar och negativa beslut direkt till AA trots att han hade anlitat ombud.

Utredning

JO hämtade in och granskade handlingar i AA:s ärenden. Därefter begärde JO att Försäkringskassan skulle yttra sig över det som BB hade fört fram om handläggningen efter förvaltningsrättens beslut.

I sitt remissvar anförde Försäkringskassan bl.a. följande.

— — —

Försäkringskassans slutsatser

Förvaltningsrättens beslut den 19 februari 2019 innebar att Försäkringskassans beslut om att AA skulle betala tillbaka 1 261 671 kronor som han hade fått för mycket i assistansersättning under perioden oktober 2016 – mars 2017 upphävdes. Förvaltningsrättens beslut innebar även att Försäkringskassan skulle utreda rätten till utbetalning av assistansersättning under samma period utifrån de uppgifter som AA lämnat in i samband med överklagandet.

För att verkställa beslutet påbörjade Försäkringskassan en utredning av rätten till utbetalning av assistansersättning för perioden oktober 2016 – mars 2017. Försäkringskassan avslutade återkravet den 28 mars 2019.

Försäkringskassans utredning resulterade i att timbeloppet fastställdes till 216,47 kronor och AA hade därmed rätt att få 811 979 kronor utbetalt för perioden oktober 2016 – mars 2017. Beslutet om fastställt timbelopp fattades den 22 maj 2019, det vill säga cirka tre månader efter förvaltningsrättens beslut.

Utredningstiden för att fastställa timbeloppet efter förvaltningsrättens beslut hade sannolikt kunnat förkortas om de uppgifter som fanns gällande AA:s kostnader direkt hade tillförts eller inhämtats till det ärende som skapades för att verkställa beslutet. Uppgifterna fanns i ärendet gällande överklagan till förvaltningsrätten vilket uppmärksammades först den 29 april 2019 efter att ombudet hade påtalat det för Försäkringskassan. Av förvaltningsrättens beslut framgick att AA:s överklagande innehöll hela, eller i vart fall delar av, det underlag som hade efterfrågats. Försäkringskassan borde ha uppmärksammat att uppgiften redan fanns att inhämta och därmed inte ha begärt att AA skulle komma in med den på nytt.

Beslutet om fastställt timbelopp i det återförvisade ärendet innebar att AA fortfarande hade fått för mycket assistansersättning utbetald i förskott under perioden oktober 2016 – mars 2017 och därför behövde Försäkringskassan skapa ett nytt ärende för återkrav. Försäkringskassan kan konstatera att det inte framgår av dokumentationen i ärendet varför det nya återkravsärendet inte skapades i anslutning till beslutet om timbelopp som fattades den 22 maj 2019. Ärendet som avsåg det nya återkravet skapades först fem månader senare, den 22 oktober 2019. En förklaring kan möjligen vara att det under perioden skapades flera återkravsärenden som avsåg ändring av beslut om återkrav med anledning av förvaltningsrättens beslut.

Ärendet för återkrav som skapades i oktober 2019 tog cirka ett år och två månader för Försäkringskassan att handlägga, trots att AA:s ombud påtalade att man önskade en skyndsamt hantering av återkravet.

När det nya återkravsärendet skapades så hamnade det sist i den beslutade prioriteringsordningen. Förvaltningsrättens beslut om att upphäva återkravet hade verkställts den 28 mars 2019 genom att kravet avslutades. Domen gällande rätten till utbetalning av assistansersättning verkställdes den 22 maj 2019 när Försäkringskassan fattade beslut om timbelopp (och rätt till utbetalning av assistansersättning). Enligt Försäkringskassans vägledning (2001:07) Omprövning och överklagande av Försäkringskassans beslut ska en dom eller ett beslut från domstol verkställas skyndsamt. Det nya återkravsärendet var inte en del av verkställandet av beslutet och skulle i det här läget inte ha hanterats skyndsamt av det skälet.

Även om ärendet inte skulle hanteras skyndsamt kan Försäkringskassan konstatera att handläggningen av återkravet tagit orimligt lång tid och att det finns flera återkommande perioder med omotiverade uppehåll i handläggningen. Försäkringskassan beklagar det.

Det är viktigt att fullmakter respekteras. Om ett ombud som har fullmakt inte får ta del av handlingar eller annat material kan det leda till rättsförlust för den enskilde. När det finns ett ombud ska Försäkringskassan som huvudregel ha kontakt med ombudet under handläggningen av ett ärende. Det gäller både vid skriftliga och muntliga kontakter. Försäkringskassan har brustit i kontrollen av ombud vilket resulterade i att kommuniceringsbrev och beslutsbrev gällande timbelopp och betalningsmottagare bara skickades till AA istället för till ombud samt att beslutet om återkrav bara skickades till ett ombud (och till AA), trots att det fanns flera ombud med fullmakt vid samma tidpunkt.

Av dokumentationen i de olika ärenden som varit aktuella efter förvaltningsrättens avgörande framgår att AA, via sina ombud, kontaktat Försäkringskassan vid flera olika tillfällen för att få information om handläggningen av sina ärenden. Försäkringskassan har brustit i sin service genom att vid upprepade tillfällen dröjt alltför länge med att ringa tillbaka och återkoppla på frågor.

Sammantaget ser Försäkringskassan fem huvudsakliga brister i hanteringen av det aktuella ärendet:

- Brister i intern samordning mellan enheter
- Kompetensbrister gällande hantering av ombud
- Bristande service
- Svårigheter att följa ärendets gång på grund av brister i journalföringen, då ställningstagande till och värdering av inkomna handlingar delvis saknas
- Långsam handläggning

Försäkringskassans vidtagna och planerade åtgärder

Enheten för återkrav har under året omstrukturerat handläggningen av återkrav inom assistansersättning och koncentrerat den till en enhet med flera handläggare för ökad kompetens och för förbättrad intern samordning.

Försäkringskassan har metodstöd som beskriver hur fullmakter avseende ombud ska registreras och hur ärenden där det förekommer ombud ska handläggas. Motsvarande metodstöd finns även för dokumentation i försäkringsärenden. I det aktuella ärendet har innehållet i dessa metodstöd inte efterlevts. Berörda enheter kommer att repetera innehållet i dessa metodstöd i syfte att brister av den typen som nu uppmärksammats inte ska ske igen.

För att minimera risken för omotiverade liggtider följs ärenden regelbundet på individnivå i dialog mellan medarbetare och chef samt vid individuella kvalitetsuppföljningar.

BB kommenterade remissvaret.

I ett beslut den 14 september 2022 beslutade *JO Thomas Norling* följande:

Bedömning

Min granskning

BB har klagat på flera delar av Försäkringskassans handläggning. Jag har valt att rikta in min granskning på myndighetens handläggning av ärendena om AA:s rätt till assistansersättning samt återkrav av sådan ersättning efter förvaltningsrättens beslut den 19 februari 2019.

Jag vill i sammanhanget upplysa om att JO inte är behörig att pröva frågor om skadestånd.

Handläggningen av ärendet om rätt till assistansersättning

Enligt 112 kap. 5 § socialförsäkringsbalken gäller Försäkringskassans eller en allmän förvaltningsdomstols beslut omedelbart, om inget annat föreskrivs i beslutet eller bestäms av en domstol som har att pröva beslutet.

Att ett beslut gäller omedelbart innebär inte enbart att det är verkställbart utan också att det ska verkställas så snart som möjligt. Verkställighetsärenden ska handläggas med förtur. Vissa domar och beslut kan och ska verkställas omgående, medan andra förutsätter att myndigheten utreder ärendet vidare innan verkställigheten kan ske. I sådana fall är det viktigt att utredningen inleds direkt och inte blir onödigt omfattande. Det är också viktigt att utredningen bedrivs aktivt och att perioder av passivitet undviks (se bl.a. JO:s beslut den 7 maj 2021, dnr 6202-2019).

Efter att förvaltningsrätten den 19 februari 2019 hade upphävt Försäkringskassans beslut om AA:s rätt till assistansersättning och återförvisat målet till myndigheten för ytterligare utredning lades ett verkställighetsärende upp. Tre veckor senare och först efter att AA:s ombud hört av sig, begärde Försäkringskassan att AA skulle lämna in underlag för sina kostnader. Trots att AA:s ombud i anslutning till begäran påtalade att det efterfrågade underlaget redan fanns hos myndigheten tog den inte del av det förrän en månad senare. När Försäkringskassan väl gjorde det kunde ett timbelopp fastställas och kommuniceras

direkt. Försäkringskassan fattade beslut i ärendet den 22 maj 2019, dvs. drygt tre månader efter förvaltningsrättens beslut.

Handläggningen av ärendet inleddes alltså inte direkt efter förvaltningsrättens beslut och bedrevs inte heller därefter tillräckligt aktivt. Det är särskilt anmärkningsvärt att Försäkringskassan åter begärde att AA skulle lämna in ett kostnadsunderlag eftersom det framgick av förvaltningsrättens beslut att AA redan hade skickat in ett sådant. Försäkringskassan meddelade inledningsvis inte heller någon tidsfrist för att lämna in det begärda underlaget, vilket riskerade att förlänga handläggningstiden. Försäkringskassan har sammantaget inte handlagt ärendet med den skyndsamhet som krävs.

Handläggningen av ärendet om återkrav

Förvaltningsrätten beslutade att upphäva även Försäkringskassans beslut om återkrav av assistansersättning. Ärendet återförvisades dock inte till Försäkringskassan, vilket innebär att myndighetens förnyade utredning inte syftade till att verkställa förvaltningsrättens beslut. Det har därför inte funnits samma skyndsamhetskrav som gäller vid handläggningen av verkställighetsärenden. Av 9 § förvaltningslagen (2017:900), FL, framgår dock att ett ärende ska handläggas så enkelt, snabbt och kostnadseffektivt som möjligt utan att rättssäkerheten eftersätts.

När ett ärende har inletts hos en myndighet är det myndighetens ansvar att driva ärendet framåt till ett avgörande. Den enskilde har givetvis ett berättigat krav på att få ett beslut inom skälig tid. Det är viktigt att ärenden om återkrav hanteras korrekt och skyndsamt för att minimera konsekvenserna för den enskilde (se JO:s beslut den 9 mars 2020, dnr 7132-2018, och den 5 februari 2021, dnr 5267-2019).

I en situation där en myndighets tidigare beslut i samma fråga har upphävts är det viktigt att den förnyade utredningen inte drar ut på tiden, eftersom den sammanlagda tiden fram till ett slutligt avgörande annars kan bli mycket lång.

Försäkringskassans beslut den 22 maj 2019 innebar att AA fick rätt till assistansersättning för perioden oktober 2016–mars 2017, men med ett lägre belopp än vad som hade betalats ut i förskott. Trots att beslutet om rätten till ersättning meddelades i maj 2019 dröjde det till oktober samma år innan ett återkravsärende lades upp. Några åtgärder vidtogs emellertid inte förrän i februari 2020 och först efter att AA:s ombud hade kontaktat Försäkringskassan. Myndigheten inledde då med att begära in uppgifter som kunde ha relevans för frågan om eftergift trots att inte förutsättningarna för återkrav var utredda vid den tidpunkten. Någon sådan utredning gjordes inte förrän i april. Därefter blev ärendet liggande till sommaren, och i augusti skickades ett kommuniseringsbrev ut. Den 21 december 2020, alltså 14 månader efter att ärendet hade inletts och 19 månader efter beslutet om rätt till ersättning för perioden, fattade Försäkringskassan beslut i ärendet. Av beslutet framgick att AA skulle betala tillbaka viss assistansersättning men att han befriades från att betala tillbaka delar av beloppet, bl.a. eftersom det tagit lång tid innan utredningen blivit klar.

Handläggningstiden i ärendet har varit oacceptabelt lång och det har förekommit långa perioder av passivitet. Liksom i verkställighetsärendet påbörjades

inte den aktiva handläggningen förrän AA:s ombud kontaktade Försäkringskassan, vilket är bekymmersamt. En enskild ska givetvis inte behöva vara pådrivande för att en myndighet ska vidta handläggningsåtgärder. Försäkringskassans passiva förhållningssätt har fått till följd att handläggningstiden blivit väsentligt längre än nödvändigt. Det har inte kommit fram några godtagbara skäl till detta.

Ombud

Enligt 14 § FL får den som är part i ett ärende som ombud eller biträde anlita någon som är lämplig för uppdraget.

JO har i flera tidigare beslut påtalat att i de fall den försäkrade har anlitat ombud för att företräda honom eller henne hos Försäkringskassan ska myndigheten skicka handlingarna i ärendet, t.ex. kommuniseringsbrev och beslut, till ombudet och inte till den försäkrade. Vill Försäkringskassan därutöver som en serviceåtgärd sända handlingarna även till den försäkrade finns det inget att invända mot detta (se bl.a. JO:s beslut den 17 januari 2020, dnr 6658-2018).

Av utredningen framgår att Försäkringskassan vid flera tillfällen skickat beslut och kommuniseringsbrev direkt till AA trots att han hade anlitat ombud. Det har också förekommit att Försäkringskassan har skickat beslut och andra handlingar enbart till ett ombud, trots att AA vid de aktuella tidpunkterna haft flera ombud med fullmakt. Det har inte dokumenterats att handläggaren har kontrollerat eller utrett vem handlingarna skulle skickas till. Bristerna har förekommit både i ärendet om rätt till assistansersättning och i ärendet om återkrav av ersättning. Även i ett ärende som rörde utbetalning av assistansersättning till kommunen som Försäkringskassan handlade under 2019 har handlingar skickats fel. Brister av detta slag har förekommit under en lång tidsperiod, och olika handläggare har varit involverade i den felaktiga hanteringen.

Bristande hantering i fråga om ombud kan få allvarliga konsekvenser för den enskilde genom bl.a. missade omprövnings- och överklagandefrister. När kommuniseringsbrev inte skickas till ombudet innebär det dessutom att kommuniseringskyldigheten enligt 25 § FL inte kan anses ha uppfyllts. Försäkringskassan fick allvarlig kritik av JO den 15 september 2021 därför att myndigheten inte skickat sina beslut till den enskildes ombud i fyra omprövningsärenden (dnr 1254-2020). Jag ser mot denna bakgrund allvarligt på de brister som har framkommit i det här ärendet.

Service och dokumentation

Utöver de brister som påtalats ovan har Försäkringskassan vidgått att myndigheten har brustit i sin service- och dokumentationsskyldighet genom att vid flera tillfällen ha dröjt för länge med att återkoppla till AA:s ombud när de önskat kontakt och genom svårigheter att följa verkställighetsärendets gång på grund av bristande journalföring. Jag delar den uppfattningen.

Avslutande synpunkter

Jag kan sammanfattningsvis konstatera att det finns stora brister i Försäkringskassans hantering av AA:s ärenden om assistansersättning. Bristerna är så omfattande att de sammantaget leder till allvarlig kritik från min sida.

Av remissvaret framgår att Försäkringskassan har vidtagit åtgärder för att bl.a. komma till rätta med långa handläggningstider. Jag ser givetvis positivt på det och utgår från att myndigheten följer upp frågan för att se till att åtgärderna har avsedd effekt.

Försäkringskassan skriver även i remissvaret att berörda enheter kommer att repetera innehållet i myndighetens metodstöd om ärenden där det förekommer ombud. Jag vill därför påminna om att jag i ett flertal tidigare ärenden har uttalat att kunskapen om innebörden av att en enskild har ett ombud måste finnas hos alla som handlägger ärenden och att det inte är tillräckligt att informations- och utbildningsinsatser genomförs enbart på en specifik avdelning eller enhet (se bl.a. det ovannämnda beslutet den 15 september 2021, dnr 1254-2020). Jag har även aviserat att JO vid ett senare tillfälle kommer att följa upp Försäkringskassans utvecklingsarbete när det gäller ärenden där det förekommer ombud. Jag anser mig därför i övrigt kunna lämna den frågan för närvarande.

Ärendet föredrogs av rättssakkunniga Sara Uhrbom. I beredningen deltog även byråchefen Anneli Svensson.

Försäkringskassan har fortsatt långa handläggningstider i ärenden om merkostnadsersättning men har inte underrättat om väsentlig försening. Uttalanden om bl.a. förhållandet mellan 11 och 12 §§ förvaltningslagen samt om underrättelseskyldigheten i förhållande till serviceskyldigheten

(Dnr 6473-2021)

Beslutet i korthet: Försäkringskassan handlade ett ärende om merkostnadsersättning under nästan 14 månader. Det finns inget som tyder på att myndigheten under handläggningen underrättade den enskilde om väsentlig försening. Försäkringskassan får kritik för den långa handläggningstiden och för att inte ha underrättat om väsentlig försening.

JO uttalar att det är mycket bekymmersamt att Försäkringskassan under flera år har haft stora problem med långa handläggningstider i ärenden om merkostnadsersättning. Trots att utvecklingen numera går åt rätt håll ser JO allvarligt på att enskilda under en längre tid har fått bära konsekvenserna av myndighetens prioriteringar och oförmåga att tillräckligt snabbt hitta verkningfulla åtgärder.

I beslutet gör JO även vissa uttalanden om tillämpningen av 11 och 12 §§ förvaltningslagen (2017:900), FL. Uttalandena rör förhållandet mellan bestämmelserna, hur underrättelseskyldigheten i 11 § FL förhåller sig till serviceskyldigheten i 6 § FL och vid vilken tidpunkt en underrättelse om

väsentlig försening ska lämnas när förseningen beror på myndighetens arbetsituation.

Anmälan

I en anmälan till JO den 19 augusti 2021 klagade AA på Försäkringskassan och uppgav bl.a. att hon dittills hade väntat 14 månader på att få ett beslut om merkostnadsersättning. Vid tidpunkten för ansökan beräknade Försäkringskassan handläggningstiden i ärenden om merkostnadsersättning till mellan 7 och 9 månader. Den beräknade handläggningstiden förlängdes därefter till 12 månader utan att hon informerades om det. Myndigheten har inte kunnat ge något besked om när hennes ärende kan komma att avgöras.

Utredning

JO hämtade in handlingar från Försäkringskassan och begärde därefter att myndigheten skulle yttra sig över anmälan. Försäkringskassan uppmanades även att redogöra för hur handläggningstiderna i ärenden om merkostnadsersättning har utvecklats sedan JO:s beslut den 21 januari 2020 (dnr 5973-2019 och 6129-2019) samt att besvara ett antal frågor.

Försäkringskassan redogjorde för handläggningen i AA:s ärende och anförde därefter bl.a. följande i sitt remissvar den 13 december 2021.

Försäkringskassans slutsatser

Generellt om handläggningstiderna för merkostnadsersättning (MEK)

I Försäkringskassans handlingsplan som togs fram under hösten 2019 bedömdes handläggningstiderna kunna nå en normal nivå inom två år, vilket var den plan som presenterades i remissyttrandena dnr 5973-2019 och dnr 6129-2019. Försäkringskassan har sedan dess reviderat tidpunkten för måluppfyllelse enligt handlingsplanen. Den 15 februari 2021 redovisade Försäkringskassan en reviderad handlingsplan (FK 2021/000685) som svar på regeringsuppdraget att komma tillrätta med de långa handläggningstiderna för MEK. Försäkringskassans målsättning i denna reviderade handlingsplan är att ärendebalansen ska vara avarbetad senast under 2023 och att handläggningstiden för nya ansökningar som inkommer därefter ska vara i snitt 90 dagar. Försäkringskassan har löpande återrapporterat status till regeringen och vid den senaste återrapporten, den 18 oktober 2021 (FK2021/009598), har tidpunkten för måluppfyllelse om 90 dagars handläggningstid tidigarelagts till tredje kvartalet 2022.

Sedan februari 2020 fram till november 2021 har den genomsnittliga handläggningstiden för avslutade ärenden i MEK ökat med cirka 100 dagar. I oktober 2021 var den genomsnittliga handläggningstiden för ett avslutat MEK-ärende 356 dagar, jämfört med 255 dagar i februari 2020. Ökningen beror på att det främst är ärenden med lång kötid som har avslutats under den aktuella perioden, eftersom myndigheten fokuserat på att avarbeta sin stora ärendebalans. När ärenden med lång kötid avarbetas leder det av naturliga skäl till att den genomsnittliga handläggningstiden för avslutade ärenden blir lång. Under avarbetningsperioden kommer därför handläggningstiderna att vara fortsatt långa.

För att uppnå målsättningen att minska ärendebalansen och sänka handläggningstiderna för nya MEK-ärenden till i snitt 90 dagar har

Försäkringskassan kontinuerligt sedan 2019 genomfört åtgärder inom fyra huvudsakliga fokusområden. Åtgärderna avser att rekrytera och utbilda nya medarbetare, maximera tillgänglig tid för handläggning, kontinuerligt utveckla produktiviteten och rättssäkerheten samt att minska antalet ogrundade ansökningar där den försäkrade inte uppfyller kriterierna för att beviljas ersättning. Fokusområdena har varit de samma sedan 2019.

Till följd av genomförda åtgärder och ett lägre inflöde av nya ärenden har antalet ärenden i kö minskat snabbare under 2021 än prognostiserat. Försäkringskassans nuvarande bedömning är därför att handläggningstiderna kommer att börja minska inom kort men att de likväl kommer att vara långa till dess att befintlig balans av ärenden är avarbetad, vilket i nuläget bedöms inträffa under tredje kvartalet 2022. Försäkringskassan kommer att fortsätta med de insatser som påbörjats fram till dess att målet för ärendebalansen och handläggningstiderna har uppnåtts, med undantag för rekrytering av nya medarbetare. Den extra finansiering som Försäkringskassan fått för perioden 2021-2023 minskar under 2022 och sedan ytterligare 2023 vilket innebär att fortsatt rekrytering inte är aktuell för kommande år. Bemanningen kommer tvärtom att minska från och med 2022.

Till följd av de långa handläggningstiderna i MEK har Försäkringskassan publicerat information på sin hemsida FK.se om att ett ärende för närvarande har en genomsnittlig handläggningstid på upp till tolv månader. Ett ärende i MEK får därför, med hänsyn till rådande omständigheter, anses väsentligt försenat enligt 11 § förvaltningslagen först när tolv månader har passerat. På grund av det stora antalet ansökningar i förhållande till tillgänglig handläggningsskapacitet har det inte varit möjligt att söka ut nyinkomna ärenden för att informera om den förväntade handläggningstiden individuellt. Försäkringskassan har istället lagt sina tillgängliga resurser på att utreda de ärenden som har längst handläggningstid, för att på så vis successivt minska ärendebalansen och handläggningstiderna. Rådande rutin för handläggning innebär att utredarna tilldelas det äldsta ärendet som står näst på tur i myndighetens ärendehanteringssystem. När ett ärende är aktuellt för handläggning tar utredaren kontakt med den enskilde för att bland annat lämna aktuell information rörande handläggningstiden i det enskilda ärendet. Enskilda som kontaktar Försäkringskassan under handläggningstiden ska få så utförlig information som möjligt rörande planeringen i deras ärende samt att det går att begära avgörande inom fyra veckor i ett ärende där handläggningstiden överstiger sex månader, enligt 12 § förvaltningslagen.

Den aktuella anmälan

I AA:s ärende tog det cirka 14 månader innan ett beslut meddelades. Även om det finns förklaringar till den långa väntetiden är det givetvis otillfredsställande och beklagligt att det dröjt så länge innan AA fått sin sak prövad.

Försäkringskassan menar att det självklart är önskvärt att enskilda får en personlig kontakt tidigt i sitt ärende. Givet den befintliga ärendebalansen har Försäkringskassan dock valt att prioritera tillgänglig tid till konkret handläggning av ärendena för att reducera väntetiderna. Av dokumentationen efter samtalet som AA haft med kundtjänst framgår inte om Försäkringskassan vid den tidpunkten informerat om den förväntade handläggningstiden av hennes ärende eller om möjligheten till så kallad dröjsmålstalan enligt 12 § förvaltningslagen.

Försäkringskassan ber om ursäkt för de brister som förekommit i ärendet och de olägenheter som den fördröjda handläggningen inneburit för AA.

AA fick möjlighet att kommentera remissvaret.

I ett beslut den 31 maj 2023 anförde *JO Thomas Norling* följande:

Bedömning

Handläggningstiden i ärenden om merkostnadsersättning

Enligt 9 § förvaltningslagen (2017:900), FL, ska ett ärende handläggas så enkelt, snabbt och kostnadseffektivt som möjligt utan att rättssäkerheten efter-sätts.

Från rättssäkerhetssynpunkt är det viktigt att ärenden handläggs på ett sätt som innebär att de blir tillräckligt utredda, att parternas intressen tillgodoses på ett rimligt sätt, att sakligt korrekta avgöranden alltid eftersträvas och att besluten är motiverade. För att enskildas rätt ska tas till vara krävs också att ärendena regelmässigt avgörs utan oskälig fördröjning (se prop. 2016/17:180 s. 106). En i sammanhanget närmast självklar utgångspunkt är att en myndighet inte själv kan välja vilka av dessa krav som den vid varje tidpunkt anser sig kunna uppfylla eller i vilken grad myndigheten i varje enskilt fall anser sig behöva leva upp till kraven. Det vilar således ett stort ansvar på myndigheterna att organisera sin verksamhet på ett sådant sätt att de förvaltningsrättsliga kraven uppfylls (se JO 2022/23 s. 351, dnr 5920-2020).

Om beslutet i ett ärende har stor inverkan på den enskildes personliga eller ekonomiska förhållanden har den enskilde normalt anledning att ställa höga krav på snabbhet vid handläggningen. Det gäller t.ex. när den enskilde är beroende av ett beslut om ekonomiskt stöd från det allmänna för sin försörjning. Att behöva vänta lång tid på ett myndighetsbeslut som gäller en sådan fråga kan skapa både otrygghet och personligt lidande för den enskilde. (Se bet. KU 1985/86:21 s. 9–10 samt prop. 2016/17:180 s. 20 f. och 107 f.)

Merkostnadsersättning är en sådan ersättning som kan vara av stor betydelse för den enskildes ekonomi. Det är därför mycket bekymmersamt att Försäkringskassan under flera år haft stora problem med långa handläggningstider i denna ärendetyp. Den 21 februari 2020 riktade jag i två beslut kritik mot myndigheten för långsam handläggning i ärenden om merkostnadsersättning där handläggningstiden hade uppgått till nio respektive tio månader (dnr 5973-2019 och 6129-2019).

Efter mina beslut den 21 februari 2020 har det fortsatt att komma in anmälningar till JO där enskilda har klagat på långa handläggningstider i ärenden om merkostnadsersättning. Det var också bakgrunden till att jag valde att återigen, inom ramen för detta ärende, utreda frågan och låta Försäkringskassan göra generella uttalanden.

Även om Försäkringskassan har vidtagit ett flertal åtgärder för att korta ned handläggningstiderna kan jag konstatera att de problem som uppmärksammades i de tidigare besluten har kvarstått under lång tid. I den handlingsplan som togs fram under hösten 2019 och redovisades i mina tidigare ärenden bedömdes handläggningstiderna kunna nå en normal nivå senast under 2021. Vid tidpunkten för remissvaret i detta ärende, i december 2021, bedömde Försäkringskassan i stället att den befintliga balansen skulle vara avarbetad först under tredje kvartalet 2022. Prognosen hade således försämrats sedan hösten 2019. Vid min inspektion av Försäkringskassan i november 2022 framkom att balansen då ännu inte var avarbetad och myndigheten bedömde att målet skulle nås det första kvartalet 2023. Jag konstaterade att problemen med långa handlägg-

ningstider hade kvarstått under nästan fyra års tid, vilket är allvarligt, och upp-gav att jag skulle fortsätta att följa utvecklingen på området (se JO:s protokoll den 2 februari 2023, dnr 8033-2022).

Av Försäkringskassans senaste återrapportering till regeringen¹⁰ den 6 februari 2023 framgår bl.a. att de ärenden som avslutades i december 2022 hade en något längre genomsnittlig handläggningstid än vad myndigheten bedömde var rimligt.

Jag kan konstatera att utvecklingen går åt rätt håll men att Försäkringskassan fortfarande inte fullt ut kommit till rätta med de långa handläggningstiderna i ärenden om merkostnadsersättning. Enskilda har under en längre tid fått bära konsekvenserna av myndighetens prioriteringar och oförmåga att tillräckligt snabbt hitta verkningsfulla åtgärder, vilket jag ser allvarligt på.

Åtgärder om handläggningen försenas

Av 11 § FL framgår att om en myndighet bedömer att avgörandet i ett ärende som har inletts av en enskild part kommer att bli väsentligt försenat, ska myndigheten underrätta parten om detta. I en sådan underrättelse ska myndigheten också redovisa anledningen till förseningen.

I 12 § FL finns regler om s.k. dröjsmålstalan. Av första stycket framgår att om ett ärende som har inletts av en enskild part inte har avgjorts i första instans senast inom sex månader, får parten skriftligen begära att myndigheten ska avgöra ärendet. Myndigheten ska inom fyra veckor från den dag då en sådan begäran kom in antingen avgöra ärendet eller i ett särskilt beslut avslå begäran.

I det här ärendet aktualiseras flera frågor som berör förvaltningslagens bestämmelser om åtgärder vid långsam handläggning. Jag kommer därför att göra vissa generella uttalanden om framför allt tillämpningen av 11 § FL. Jag har även gjort uttalanden om tillämpningen av 11 och 12 §§ FL i två andra beslut i dag (dnr 4900-2022 samt 7262-2022 och 7266-2022).

Hur förhåller sig 11 och 12 §§ FL till varandra?

Bestämmelserna har kommit till för att stärka enskildas rätt till en snabb och effektiv prövning av sina ärenden. Genom 11 § FL är myndigheten skyldig att på eget initiativ underrätta den enskilde om en väsentlig försening och orsakerna till denna i det enskilda ärendet. Bestämmelsen i 12 § FL förutsätter i stället att den enskilde tar initiativet och ger honom eller henne möjlighet att agera för att få till stånd ett beslut i ärendet.

En begäran enligt 12 § FL får göras tidigast efter sex månader från det att ärendet inleddes. Bestämmelsen innehåller alltså en fast tidsgräns (spärrtid) för när den enskilde kan agera och begära att ärendet avgörs (se JO:s beslut denna dag, dnr 4900-2022). I 11 § FL är tidsgränsen i stället flytande, vilket innebär att myndigheten i varje enskilt fall måste bedöma vid vilken tidpunkt den ska agera genom att underrätta den enskilde om en väsentlig försening.

Möjligheten till dröjsmålstalan förutsätter inte att myndigheten först har lämnat en underrättelse enligt 11 § FL om väsentlig försening, och inte heller

¹⁰ Svar på regeringsuppdrag, Rapport – Återrapporteringskrav omvårdnadsbidrag och merkostnadsersättning, dnr FK 2023/000896.

att en sådan borde ha lämnats. För tillämpningen av 12 § FL är det oväsentligt vad ärendet handlar om, och vad orsaken är till att det handlagts under minst sex månader utan att ha avgjorts. Information om hur handläggningen fortlöper kan dock ha betydelse för om den enskilde väljer att begära att myndigheten avgör ärendet. I vissa situationer kan det även vara lämpligt att myndigheten informerar om innehållet i 12 § FL i samband med att den lämnar en underrättelse om väsentlig försening.

Hur förhåller sig underrättelseskyldigheten till serviceskyldigheten?

Enligt 6 § FL ska en myndighet se till att kontakterna med enskilda blir smidiga och enkla samt utan onödigt dröjsmål lämna den enskilde sådan hjälp att han eller hon kan ta till vara sina intressen.

Regleringen i 11 § FL kompletterar den allmänna bestämmelsen om myndigheternas serviceskyldighet enligt 6 § FL. Det förekommer att myndigheter vidtar olika åtgärder för att försöka upplysa allmänheten om den tid som ett slutligt avgörande normalt kan förväntas ta för vissa ärendetyper. Sådana upplysningar kan ses som preciseringar av det allmänna skyndsamhetskravet i 9 § FL som gäller all handläggning. Myndigheterna kan då ange t.ex. det lagkrav som i förekommande fall gäller för en viss ärendetyp eller redovisa de serviceåtaganden som myndigheten gjort. När myndigheterna har möjlighet att göra rimliga uppskattningar om sina handläggningstider framstår det som lämpligt att de också offentliggör sådan generell information, t.ex. på sin webbplats. (Se prop. 2016/17:180 s. 110 och 296.)

Utifrån serviceskyldigheten kan myndigheten lämna generell information om sin handläggning av ärenden och den förväntade handläggningstiden i vissa ärendetyper. Det kan ske vid vilken tidpunkt som helst och utan att det har någon direkt koppling till ett visst ärende. Det är också fråga om service från myndighetens sida när den ger allmänna svar på enskildas frågor om bl.a. handläggningstider. Information som lämnas utifrån serviceskyldigheten kan därmed inte ersätta en underrättelse om väsentlig försening, när det ställs krav på det enligt 11 § FL.

I 11 § FL ställs det högre krav på myndigheten än när den agerar utifrån sin serviceskyldighet enligt 6 § FL. För att uppfylla de krav som ställs i bestämmelsen måste underrättelsen avse ett individuellt ärende, lämnas individuellt och på myndighetens initiativ. Det innebär exempelvis att det inte är tillräckligt att lämna generell information på myndighetens webbplats och normalt sett inte heller att informera om väsentlig försening först med anledning av att en enskild tagit kontakt med myndigheten. Information enligt 11 § FL ska också förklara vad förseningen i det enskilda fallet beror på.

Vid vilken tidpunkt ska en underrättelse om väsentlig försening lämnas?

Jag har tidigare uttalat att en underrättelse om väsentlig försening ska lämnas när det kan bedömas att den faktiska handläggningstiden kommer att markant överstiga den förväntade handläggningstiden och detta främst beror på att myndighetens handläggning varit passiv en längre period (jfr JO:s beslut den 27 oktober 2020, dnr 221-2019).

I förarbetena till förvaltningslagen anges att tillämpningsområdet för 11 § FL bör begränsas till att avse helt klara fall. Om myndigheten har angett en normalt tid för ärendetypen bör denna tid i och för sig kunna tjäna som en utgångspunkt för bedömningen. Men bedömningen behöver inte helt och hållet vara knuten till en normal handläggningstid för den aktuella ärendetypen. Vid bedömningen bör myndigheten även kunna ta hänsyn till omständigheter som är hänförliga till det konkreta fallet, t.ex. att parten redan i sin ansökan presenterat ett gediget material eller tvärtom att parten har lämnat in en mycket bristfällig ansökan. I viss utsträckning bör bedömningen i ett visst fall också kunna relateras till den betydelse som ett snabbt avgörande normalt kan förväntas ha för den enskilde, t.ex. om den fråga som prövas är av direkt och påtaglig betydelse för den enskildes personliga eller ekonomiska ställning. (Se prop. 2016/17:180 s. 111.)

Frågan om när en underrättelse ska lämnas måste, enligt min mening, bedömas utifrån det allmänna krav på snabb handläggning som finns i 9 § FL. Även syftet med 11 § FL – att hålla den enskilde informerad om hur handläggningen fortskrider – behöver beaktas. Enligt min erfarenhet är det inte ovanligt att myndigheter uppger att försenad handläggning beror på arbetsanhopning som t.ex. uppkommit på grund av resursbrist eller förändringar i regelverk. Min uppfattning är att omständigheter som är hänförliga till myndighetens arbetsituation som huvudregel inte bör påverka tidpunkten för när en underrättelse ska lämnas. Tvärtom måste en myndighet som har problem med långa handläggningstider lämna tydlig information om det till enskilda. Jag anser att en myndighet måste underrätta den enskilde så snart den bedömer att handläggningstiden kommer att bli markant längre än vad som är rimligt och godtagbart.

Försäkringskassan uppger i sitt remissvar att ett ärende om merkostnadsersättning vid tidpunkten för svaret hade en genomsnittlig handläggningstid på upp till tolv månader, och att avgörandet i ett sådant ärende därför inte kunde anses väsentligt försenat enligt 11 § FL förrän tolv månader passerat. Det var alltså först därefter som myndigheten ansåg sig skyldig att underrätta om en försening. Försäkringskassan har dock uppgett att myndighetens målsättning är att handläggningstiden för ansökningar om merkostnadsersättning ska uppgå till i genomsnitt 90 dagar. Jag uppfattar det därmed som att myndigheten anser att 90 dagar är en rimlig och godtagbar handläggningstid för ärendetypen. Det betyder i så fall att en underrättelse om väsentlig försening ska lämnas senast vid den tidpunkt då myndigheten bedömer att en handläggningstid på 90 dagar kommer att markant överskridas.

Handläggningen i AA:s ärende

Av utredningen i ärendet framgår att AA:s ansökan om merkostnadsersättning kom in till Försäkringskassan den 23 juli 2020. Det har inte framkommit något som tyder på att ärendet skulle ha varit särskilt komplicerat eller krävt några omfattande utredningsåtgärder. Det var dock först efter att AA den 19 augusti 2021 begärde att Försäkringskassan skulle besluta i ärendet som myndigheten påbörjade handläggningen. Beslut fattades den 15 september 2021, och den totala handläggningstiden i ärendet uppgick därmed till nästan 14 månader. Det

är naturligtvis helt oacceptabelt att ett ärende blir liggande utan åtgärd i över ett år. Det finns heller inget i utredningen som tyder på att Försäkringskassan någon gång under handläggningen underrättade AA om den väsentliga förse-ningen.

Försäkringskassan förtjänar kritik för bristerna i handläggningen.

Övrigt

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

Ärendet föredrogs av rättssakkunniga Sara Uhrbom. I beredningen deltog även byråchefen Anneli Svensson.

Försäkringskassan har inte fattat beslut inom den lagstadgade tiden för ärenden om ersättning för kostnader för vård utomlands och inte heller hanterat den enskildes begäran om avgörande enligt 12 § förvaltningslagen

(Dnr 4900-2022)

Beslutet i korthet: Enligt lagen om ersättning för kostnader till följd av vård i ett annat land inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (ersättningslagen) ska beslut om ersättning fattas så snart det är möjligt och senast 90 dagar från det att en fullständig ansökan har kommit in till Försäkringskassan. I beslutet konstateras att ersättningslagen inte innehåller några bestämmelser som avviker från förvaltningslagen i fråga om vad en ansökan från en enskild ska innehålla och att det inte heller framgår av förarbetena vad som avses med att ansökan ska vara fullständig. JO uttalar att det därför ligger närmast till hands att med en tillämpning av 19 och 20 §§ förvaltningslagen anse att ansökan är fullständig om den kan läggas till grund för en prövning i sak.

I AA:s ärende uppgick den totala handläggningstiden av en begäran om ersättning för kostnader för vård utomlands till åtta och en halv månad. När handläggningen hade pågått i knappt fem månader begärde AA med stöd av 12 § förvaltningslagen att Försäkringskassan skulle avgöra ärendet (dröjsmålstalan). En sådan begäran får emellertid inte göras förrän handläggningen har pågått i minst sex månader (spärrtid). I beslutet uttalar JO bl.a. att en dröjsmålstalan som kommer in till myndigheten inom spärrtiden som regel ska avvisas.

Anmälan

I en anmälan som kom in till JO den 16 juni 2022 klagade AA på Försäkringskassans handläggning av ett ärende om ersättning för kostnader för vård utomlands. Hon uppgav bl.a. följande. I mitten av november 2021 lämnade hon in en ansökan om ersättning för kostnader för vård som hennes son fått i Spanien. Handläggningen drog ut på tiden och i månadsskiftet april/maj 2022 skickade

hon in en begäran om dröjsmålstalan. Hon fick ingen återkoppling på den. Vid tidpunkten för anmälan till JO hade Försäkringskassan fortfarande inte avgjort ärendet.

Utredning

JO begärde att Försäkringskassan skulle yttra sig över det som AA framfört om handläggningstiden och hanteringen av dröjsmålstalan. I sitt remissvar den 22 september 2022 redogjorde Försäkringskassan för sin handläggning av AA:s ärende och framförde därefter bl.a. följande.

Försäkringskassans slutsatser och åtgärder

Handläggningstid

I samband med covid-19-pandemin avtog resandet markant vilket även medförde att antalet ansökningar som rör vård i andra länder drastiskt minskade. Försäkringskassan fattade under pandemin beslut om att ställa om en tredjedel av sin personal inom Internationell vård till andra förmåner där behovet av personal just då var större. I och med att reserestriktionerna inom EU successivt luckrades upp ökade resandet inom Europa och som en direkt följd av det ökade även antalet ansökningar om ersättning för nödvändig samt planerad vård i andra länder.

För att möta det ökade inflödet av ansökningar har Internationell vård rekryterat ca 35 nya medarbetare som startade sin utbildning i april 2022. Rekrytering pågår även av ett 15-tal nya medarbetare som planeras börja sin utbildning i oktober 2022. Trots nyrekryteringar ligger uppstartstiden för en ansökan om ersättning för nödvändig vård på 262 dagar (per 2022-08-01). De nyrekryterade medarbetarna väntas vara klara med sin utbildning i november 2022 respektive mars 2023.

Begäran om avgörande

Av vägledning 2004:1 [rätteligen 2004:7 Förvaltningsrätt i praktiken, JO:s anm.] framkommer att Försäkringskassan, med hänsyn till den serviceskyldighet som anges i 6 § förvaltningslagen, bör återkoppla en inkommen begäran om ett avgörande. Och att detta gäller oavsett om begäran inkommit för tidigt och alltså inte uppfyller de formella kriterier för en begäran om avgörande som anges i 12 § förvaltningslagen.

Försäkringskassan borde i enlighet med serviceskyldigheten ha återkopplat till AA om att hennes begäran om avgörande kommit in för tidigt och att hon får återkomma efter att de sex månaderna passerat. Här har Försäkringskassan brutit i hanteringen vilket inneburit att AA inte har kunnat komma in med en begäran om avgörande när sex månader hade passerat. Försäkringskassan har framfört sina ursäkter till AA om detta.

AA fick möjlighet att kommentera remissvaret.

I ett beslut den 31 maj 2023 anförde JO Thomas Norling följande:

Bedömning

Handläggningstid

Allmänt om handläggningstiden i ärenden om ersättning för kostnader för vård utomlands

Förvaltningslagen (2017:900), FL, innehåller allmänna bestämmelser och tillämpas vid myndigheters handläggning av ärenden. När det finns avvikande bestämmelser i andra lagar eller förordningar ska myndigheten i stället tillämpa dem.

I 19 § FL anges att en ansökan från en enskild ska innehålla uppgifter om den enskildes identitet och den information som behövs för att myndigheten ska kunna komma i kontakt med honom eller henne. Vidare ska det framgå av ansökan vad ärendet gäller och vad den enskilde vill att myndigheten ska göra. Det ska också framgå vilka omständigheter som ligger till grund för den enskildes begäran, om det inte är uppenbart obehövt. Om en ansökan är ofullständig eller oklar ska myndigheten enligt 20 § FL förelägga den enskilde att avhjälpa bristen. Om bristen inte avhjälps och ansökan är så ofullständig att den inte kan läggas till grund för en prövning i sak, ska den avvisas.

Enligt 15 § lagen (2013:513) om ersättning för kostnader till följd av vård i ett annat land inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (ersättningslagen) ska ett beslut om ersättning enligt lagen fattas så snart det är möjligt och senast 90 dagar från det att en fullständig ansökan har kommit in till Försäkringskassan. Om det finns särskilda skäl får denna tid överskridas.

Ersättningslagen innehåller inte några bestämmelser som avviker från förvaltningslagen i fråga om vad en ansökan från en enskild ska innehålla. Det framgår inte heller av förarbetena vad som avses med att ansökan ska vara fullständig. Enligt min mening ligger det därför närmast till hands att med tillämpning av 19 och 20 §§ FL utgå från att en ansökan om ersättning för kostnader för vård utomlands är fullständig om den kan läggas till grund för en prövning i sak.

När en ansökan kommer in till Försäkringskassan ska myndigheten ta ställning till både om ansökan som sådan är fullständig och om ärendet behöver kompletteras på annat sätt, t.ex. med medicinska underlag. Eftersom handläggningstiden är reglerad i lag och därför inte får överskridas om det inte finns särskilda skäl, är det särskilt viktigt att myndigheten i ett tidigt skede tar ställning till om ansökan behöver kompletteras. Jag vill i det här sammanhanget påminna om att det i 15 § ersättningslagen anges att beslut ska fattas "så snart det är möjligt". Det får därmed anses vara lagstiftarens förväntan att handläggningstiden i många fall är betydligt kortare än 90 dagar. Ärenden enligt ersättningslagen är alltså inte undantagna från den allmänna bestämmelsen i 9 § FL om att ärenden ska handläggas så enkelt, snabbt och kostnadseffektivt som möjligt utan att rättssäkerheten eftersätts.

Handläggningstiden i AA:s ärende

Av utredningen i ärendet framgår att AA:s ansökan om ersättning för kostnader för vård utomlands kom in till Försäkringskassan den 14 november 2021. Såvitt framkommit var ansökan fullständig i den mening som avses i 19 och 20 §§

FL. Försäkringskassan har inte heller påstått att det krävdes någon komplettering för att tidsfristen i 15 § ersättningslagen skulle börja löpa. Handläggningstiden ska alltså räknas från den 14 november 2021 när ansökan kom in. Försäkringskassan vidtog emellertid inte några åtgärder förrän den 31 maj 2022 när AA ombads att skicka in kompletterande handlingar i ärendet. Den 21 juni 2022 bedömdes ärendet vara färdigutrett och den 2 augusti 2022 fattades beslut. Handläggningstiden uppgick således till åtta och en halv månad. Det har inte framkommit att det funnits särskilda skäl för en längre handläggningstid än de 90 dagar som kan tillåtas som längst enligt huvudregeln i 15 § ersättningslagen.

I sitt remissvar uppger Försäkringskassan att myndigheten i början av augusti 2022 påbörjade handläggningen av ärenden om ersättning för kostnader för vård utomlands först efter 262 dagar. Av Försäkringskassans remissvar i ett annat ärende hos JO (dnr 7262-2022) framgår att det i början av november 2022 i stället dröjde 299 dagar innan handläggningen påbörjades. Utifrån dessa uppgifter kan jag konstatera att de redan oacceptabelt långa handläggningstiderna ökade ytterligare under hösten 2022. Det är mycket bekymmersamt.

Försäkringskassan har i remissvaret redovisat vilka åtgärder myndigheten vidtagit för att komma till rätta med situationen. Det är dock uppenbart att dessa åtgärder varit långt ifrån tillräckligt effektiva. Jag ser allvarligt på det. Det som Försäkringskassan angett som förklaringar till den ansträngda situationen, bl.a. ett ökat inflöde av ärenden och resursbrister, kan inte försvara att myndigheten haft problem med att komma till rätta med handläggningstiderna.

Hur ska en dröjsmålstalan hanteras som kommit in för tidigt?

I 12 § FL finns regler om s.k. dröjsmålstalan. Av första stycket framgår att om ett ärende som har inletts av en enskild part inte har avgjorts i första instans senast inom sex månader, får parten skriftligen begära att myndigheten ska avgöra ärendet. Myndigheten ska inom fyra veckor från den dag då en sådan begäran kom in antingen avgöra ärendet eller i ett särskilt beslut avslå begäran. Av tredje stycket framgår att parten får begära prövning enligt första stycket endast vid ett tillfälle under ärendets handläggning.

I förarbetena till 12 § FL förtydligas att den enskilde kan begära att ärendet ska avgöras tidigast efter sex månader från det att ärendet inleddes (spärrtiden). Om en sådan begäran kommer in dessförinnan behöver myndigheten alltså inte ta ställning till den på det sätt som anges i paragrafens första stycke. Detsamma gäller om den enskilde vid mer än ett tillfälle efter det att spärrtiden på sex månader har passerat lämnar in en framställning med begäran om att ärendet ska avgöras. I de fall förutsättningarna för en tillämpning av bestämmelserna i paragrafen inte är uppfyllda, får frågan om vilka åtgärder myndigheten behöver vidta under förfarandet bedömas på vanligt sätt, främst med ledning av bestämmelserna om serviceskyldighet (prop. 2016/17:180 s. 297 f.).

Bestämmelserna om serviceskyldighet finns i 6 § FL. Av dessa framgår att en myndighet ska se till att kontakterna med enskilda blir smidiga och enkla. Myndigheten ska lämna den enskilde sådan hjälp att han eller hon kan ta tillvara sina intressen. Hjälpen ska ges i den utsträckning som är lämplig med

hänsyn till frågans art, den enskildes behov av hjälp och myndighetens verksamhet. Den ska ges utan onödigt dröjsmål.

Knappt fem månader efter det att AA:s ärende inleddes genom en ansökan den 14 november 2021 begärde hon att det skulle avgöras. Eftersom spärrtiden om sex månader inte hade löpt ut var Försäkringskassan vid den tidpunkten inte skyldig att fatta något beslut enligt 12 § FL. Att en sådan begäran kommer in för tidigt innebär emellertid inte att myndigheten kan bortse från den utan att vidta några åtgärder alls. JO har i ett tidigare beslut i fråga om Migrationsverket tolkat förarbetsuttalandena som att det finns ett utrymme att hantera en begäran enligt 12 § FL som kommer in till myndigheten under spärrtiden på ett mer formlöst sätt (se JO 2022/23 s. 481, dnr 6744-2020). Jag delar uppfattningen att förarbetena får uppfattas på det sättet och att det finns situationer när det är acceptabelt. Enligt min uppfattning bör emellertid myndigheten i normalfallet avvisa en begäran som kommer in för tidigt och därför inte kan prövas i sak. En sådan hantering stämmer också väl överens med hur ett prövningshinder vanligen hanteras inom förvaltningsrätten och gör det dessutom tydligt att en ny begäran efter att spärrtiden löpt ut inte står i strid med förbudet mot att föra en dröjsmålstalan flera gånger i samma ärende.

Av serviceskyldigheten följer att en avvisning av en dröjsmålstalan måste följas av tydlig information om när en ny framställan kan göras. I det nu aktuella ärendet borde alltså Försäkringskassan ha avvisat AA:s begäran som för tidigt inkommen samt informerat henne om möjligheten att återkomma med en ny begäran om ärendet om ersättning för kostnader för vård utomlands fortfarande inte var avgjort sex månader efter att det inleddes.

Avslutande kommentarer

Försäkringskassan förtjänar sammantaget allvarlig kritik för den långsamma handläggningen av AA:s ansökan om ersättning för kostnader för vård utomlands samt för att inte ha hanterat hennes ansökan om dröjsmålstalan.

Jag noterar att en komplettering som kom in till Försäkringskassan den 21 juni 2022 journalfördes först den 11 juli 2022. Jag vill därför påminna om att inkomna handlingar ska registreras så snart det är praktiskt möjligt, normalt senast påföljande arbetsdag (se bl.a. JO 2007/08 s. 565, dnr 3579-2005).

Det AA har fört fram i övrigt ger inte anledning till någon åtgärd eller något yttrande från min sida.

Jag har i ytterligare ett beslut i dag (dnr 7262-2022 och 7266-2022) kritiserat Försäkringskassan för långsam handläggning i två ärenden om ersättning för vård- respektive tandvårdskostnader utomlands.

Ärendet föredrogs av ämnessakkunniga Emma Rönström. I beredningen deltog även byråchefen Anneli Svensson.

Försäkringskassan kritiseras för att ärenden prioriterats på ett sätt som står i strid med likhets- och objektivitetsprinciperna i regeringsformen, och för att inte ha underrättat enskilda enligt 11 § förvaltningslagen om att deras ärenden kommer att bli väsentligt försenade

(Dnr 6358-2022)

Beslutet i korthet: För att uppnå målet att 80 procent av omprövningsärendena om sjukpenning skulle avgöras inom sex veckor bestämde omprövningsenheten att ärendena, åtminstone under sommaren 2022, inte skulle avgöras i åldersordning. I stället uppmanades handläggarna att endast till hälften ta ärenden från balansen med äldre ärenden och i övrigt ta ärenden från balansen med nyare ärenden. Handläggarna uppmanades dessutom att under en tvåveckorsperiod endast handlägga nyare ärenden.

JO konstaterar i beslutet att när nyare ärenden på det här sättet prioriteras på bekostnad av äldre får de ärenden som redan väntat länge utan att bli avgjorda vänta ännu längre, medan de ärenden som prioriteras avgörs mycket snabbt. Att utan en bedömning i det enskilda fallet betrakta äldre ärenden som mer tidskrävande och därför vänta med dem till förmån för nyare ärenden strider enligt JO mot likhets- och objektivitetsprinciperna i regeringsformen. Detsamma gäller när en myndighet prioriterar på ett sätt som går ut på att avgöra nyare ärenden enbart för att uppnå ett visst verksamhetsmål. Den prioritetsordning som tillämpades hos Försäkringskassans omprövningsenhet var därför inte förenlig med likhets- och objektivitetsprinciperna i 1 kap. 9 § regeringsformen.

Vidare hade handläggarna på omprövningsenheten instruerats under sommaren 2022 att inte skicka underrättelser om väsentlig försening enligt 11 § förvaltningslagen (2017:900), FL. JO framhåller att myndigheten har gjort ett medvetet avsteg från sin underrättelseskyldighet, vilket han är kritisk till.

Anmälan

I en anmälan till JO klagade AA på Försäkringskassan och förde fram att myndighetens omprövningsenhet prioriterar att avgöra nyinkomna ärenden framför äldre ärenden. Hon uppgav även att enheten konsekvent låter bli att skicka underrättelser om väsentlig försening enligt 11 § förvaltningslagen (2017:900), FL, när myndigheten borde göra det. Till anmälan fogades bl.a. protokoll från Försäkringskassans nationella förmånsmöten i mars, april, maj och juni 2022, e-post från en områdeschef i juli 2022 och e-post från en enhetschef i juli och augusti 2022 samt styrning för ärendeprioritering vecka 1–13 och vecka 14–24 2022.

Utredning

JO begärde att Försäkringskassan skulle yttra sig över vad AA framfört i sin anmälan.

Försäkringskassan lämnade ett remissvar, och AA fick tillfälle att kommentera remissvaret.

I ett beslut den 16 juni 2023 anförde *JO Thomas Norling* följande:

Rättslig reglering och uttalanden om hur ärenden får prioriteras

En myndighet ska enligt 1 kap. 9 § regeringsformen i sin verksamhet beakta allas likhet inför lagen (likhetsprincipen) samt vara saklig och opartisk (objektivitetsprincipen). Av bestämmelsen följer att lika fall ska behandlas lika och att en myndighets prioriteringar mellan ärenden i samma ärendeslag måste kunna motiveras med objektivt godtagbara skäl.

JO har tidigare uttalat att det är förenligt med dessa principer att en myndighet t.ex. skiljer ut kompletta ansökningar där det snabbt går att konstatera att en ansökan ska beviljas eller att handlägga ett ärende med förtur på grund av dess brådskande natur, men däremot inte att handlägga webbansökningar före andra likvärdiga ansökningar (se JO 2015/16 s. 326, dnr 5497-2013). JO framhöll i samma beslut att det vidare är självklart att enkla och kompletta ärenden kan och ska handläggas betydligt snabbare än ofullständiga ärenden som behöver utredas.

JO har i ett annat beslut konstaterat att även om höga balanser medför att det behöver göras prioriteringar är det inte acceptabelt att vissa ärendekategorier helt läggs åt sidan (se beslut den 3 mars 2008 i ärendet med dnr 861-2007). Det är heller inte acceptabelt att prioritera enkla ärenden framför mer resurskrävande ärenden (se JO 2020/21 s. 252, dnr 5796-2019).

Försäkringskassans prioritering av ärenden

Nyare ärenden prioriterades framför äldre ärenden

Försäkringskassans verksamhetsmål för omprövningsärenden innebär att 80 procent av ärendena ska avgöras inom 42 dagar. Enligt AA:s anmälan tillgodosågs det målet genom att handläggarna uppmanades att plocka ärenden utifrån följande fördelning: 50 procent ärenden från balansen med äldre sjukpenningärenden, 25 procent ärenden från balansen med nya sjukpenningärenden och 25 procent ärenden från balansen med ärenden om sjukpenning till arbetslösa. Det innebar enligt anmälan att en omprövningshandläggare den 3 augusti 2022 fick ett ärende som kom in den 21 april 2022 från balansen med äldre ärenden, ett som kom in den 27 juni 2022 från balansen med nya ärenden och ett som kom in den 28 juni 2022 från balansen med ärenden om sjukpenning till arbetslösa. Hälften av de ärenden som en omprövningshandläggare instruerades att handlägga hade därmed väntat utan att bli avgjorda under betydligt kortare tid än de ärenden som hade väntat längst tid. Av ett e-postmeddelande från en enhetschef den 3 augusti 2022 framgick vidare att omprövningsenheten uppmanades att under de följande två veckorna arbeta enbart med nyare ärenden och ärenden om sjukpenning till arbetslösa.

Försäkringskassan framhöll i sitt remissvar till JO att myndigheten hade prioriterat att ompröva beslut om sjukpenning eftersom sjukpenning ofta utgör en

enskilds hela inkomst. Försäkringskassan utgick från att den bestämda prioritetssordningen skulle leda till att fler personer fick sina beslut inom rimlig tid och att väntetiden skulle ha blivit betydligt längre om ärendena hade prövats i åldersordning. Vid denna bedömning utgick myndigheten från att det generellt sett krävs mer resurser för att avgöra redan försenade ärenden jämfört med dem som nyligen kommit in.

När det uppstod höga ärendebalanser ansåg Försäkringskassan det vidare som mest effektivt att se till att mängden försenade ärenden inte ökade, och därför arbetade omprövningshandläggarna parallellt med både nyare och äldre ärenden. Detta resulterade i att de ärenden som redan hade legat oavgjorda en längre tid än vad som betraktas som en normal handläggningstid blev ännu äldre. I sitt remissvar gjorde Försäkringskassan bedömningen att det inte går att ha synsättet att samtliga ärenden blir mer resurskrävande i takt med att de blir äldre, även om det i enskilda fall kan vara så, t.ex. om det kommer in ytterligare handlingar som kräver granskning och åtgärder eller kontakter med den enskilde.

Min bedömning av Försäkringskassans prioritetssordning

Jag har inget att invända mot att myndigheten handlägger enstaka nyare ärenden parallellt med de äldre om det finns objektiva godtagbara skäl för det. Det är tvärtom lämpligt att vissa handläggningsåtgärder såsom att begära in en nödvändig komplettering i ett nyare ärende vidtas parallellt med att äldre ärenden avgörs. Det är också godtagbart att hantera ärenden som ska avvisas eller skrivas av framför ärenden där rätten till en förmån ska bedömas. När ärenden inom samma förmånsslag är klara att avgöras i sak finns det emellertid sällan skäl att avgöra dem annat än i åldersordning. Sådana skäl kan dock finnas om ärendet har förturskaraktär eller den fråga som ska prövas förfaller inom en viss tid. Det är naturligtvis också acceptabelt att handläggningstiden varierar beroende på ärendets omfattning och karaktär.

Metoden att generellt prioritera nyare ärenden på bekostnad av äldre innebär att de ärenden som redan väntat länge utan att bli avgjorda får vänta ännu längre, medan de ärenden som prioriteras avgörs mycket snabbt. En sådan ordning är i regel inte acceptabel. Att kategoriskt och utan en bedömning i det enskilda fallet betrakta äldre ärenden som mer tidskrävande och därför vänta med dem till förmån för nyare ärenden strider mot likhets- och objektivitetsprinciperna i regeringsformen och kan därför inte accepteras. Detsamma gäller när en myndighet prioriterar på ett sätt som går ut på att avgöra nyare ärenden enbart för att uppnå sådana verksamhetsmål som ställer krav på en viss längsta handläggningstid.

Den prioritetssordning som tillämpades hos Försäkringskassans omprövningsenhet under åtminstone sommaren 2022 var enligt min mening inte förenlig med likhets- och objektivitetsprinciperna i 1 kap. 9 § regeringsformen. Som Försäkringskassan själv insett har den valda ordningen medfört att vissa ärenden handlagts under längre tid än nödvändigt och att de enskildas rättssäkerhet därför har eftersatts, bl.a. genom att deras möjlighet att begära domstolsprövning har försenats. Försäkringskassan ska mot den bakgrunden kritiseras

för att vissa nyinkomna omprövningsärenden prioriterats framför äldre ärenden.

Det framgår av Försäkringskassans remissvar att det fortsättningsvis är omprövningsenhetens avsikt att fördela ärendena till handläggarna inom tre veckor. En handläggare ska då göra en individuell behovsbedömning av ett ärende och därefter driva det till beslut. På det sättet kommer brådskande frågor i de ärenden som ännu inte har fördelats inte längre att hanteras av en postansvarig omprövningshandläggare. Jag ser positivt på att ärendena nu fördelas till en ansvarig handläggare i ett tidigare skede. Den nya ordningen får emellertid inte leda till att det dröjer tre veckor eller mer innan brådskande åtgärder vidtas, utan det är viktigt att någon är ansvarig för ärendet omedelbart efter att det kommit in till Försäkringskassan (jfr mina uttalanden i protokollet efter inspektionen den 6–8 november 2018 i dnr 6840-2018).

Rättslig reglering av skyldigheten att underrätta enskilda vid väsentlig försening

Ett ärende ska enligt 9 § första stycket FL handläggas så enkelt, snabbt och kostnadseffektivt som möjligt utan att rättssäkerheten eftersätts.

Enligt 11 § FL ska en myndighet som bedömer att avgörandet i ett ärende som har inletts av en enskild part kommer att bli väsentligt försenat underrätta parten om detta. I en sådan underrättelse ska myndigheten redovisa anledningen till förseningen.

Av förarbetena till bestämmelsen (prop. 2016/17:180 s. 110 f.) framgår bl.a. att regeringen anser det angeläget och i linje med bestämmelserna om god förvaltning att den enskilde får vetskap om vad som händer i hans eller hennes ärende och att enskilda därför ska underrättas om handläggningen väsentligen fördröjs. Myndigheterna behöver dock inte lämna besked om varje inträffad försening i handläggningen. I förarbetena anges att tillämpningsområdet för 11 § FL bör begränsas till att avse helt klara fall. Om myndigheten angett en normalt tid för ärendetypen bör denna tid i och för sig kunna tjäna som en utgångspunkt för bedömningen. Men bedömningen behöver inte helt och hållet vara knuten till en normal handläggningstid för den aktuella ärendetypen. Vid bedömningen bör myndigheten även kunna ta hänsyn till omständigheter som är hänförliga till det konkreta fallet, t.ex. att parten redan i sin ansökan presenterat ett gediget material eller tvärtom att parten har lämnat in en mycket bristfällig ansökan. I viss utsträckning bör bedömningen i ett visst fall också kunna relateras till den betydelse som ett snabbt avgörande normalt kan få för den enskilde, t.ex. om den fråga som prövas är av direkt och påtaglig betydelse för den enskildes personliga eller ekonomiska ställning. (Se prop. 2016/17:180 s. 111.)

JO har tidigare kritiserat Försäkringskassan för bristande underrättelser om att avgörandena i olika ärenden väsentligt försenats. I mitt beslut den 27 oktober 2020 (i ärendet med dnr 221-2019) påtalade jag t.ex. att en underrättelse om väsentlig försening ska lämnas när handläggningstiden markant kommer att överstiga den förväntade handläggningstiden och detta främst beror på att myndighetens handläggning varit passiv en länge period. Jag har nyligen

förtydligt detta i mitt beslut den 31 maj 2023 (i ärendet med dnr 6473-2021), där jag uttalade att en myndighet måste underrätta den enskilde så snart den bedömer att handläggningstiden kommer att bli markant längre än vad som är rimligt och godtagbart.

Orsaken till att en försening har uppstått saknar betydelse för underrättelse-skyldigheten. Det kan t.ex. vara svårt att få in underlag från vården eller en arbetsgivare. I många fall beror dock förseningen på förhållanden hos den handläggande myndigheten, t.ex. arbetsanhopning. Att myndigheten under lång tid helt avstått från att vidta åtgärder i ett ärende bör enligt förarbetena vara en indikation på att avgörandet i ärendet fördröjts i onödan (se prop. 2016/17:180 s. 124). Oavsett vad förseningen beror på ska anledningen till den framgå av underrättelsen.

Försäkringskassans underrättelser om väsentlig försening

Av Försäkringskassans allmänna råd (FKAR 2010:7) om omprövning och ändring framgår att ett beslut bör omprövas inom sex veckor från det att en omprövning begärts, om inte särskilda skäl motiverar annat. Detsamma anges i Försäkringskassans vägledning 2001:7 Omprövning och överklagande av Försäkringskassans beslut (version 17) s. 32.

Försäkringskassan har i sitt remissvar uppgett att myndigheten den 27 juni 2018 beslutade att ett omprövningsärende som handlagts under mer än 72 dagar ska anses vara väsentligt försenat. Enligt myndighetens arbetsmodell ska handläggaren på den 54:e dagen i handläggningen bedöma om det är möjligt att meddela beslut inom 72 dagar, och annars skicka en underrättelse enligt 11 § FL till den enskilde. Rutinen har setts över, och sedan den 11 oktober 2022 får den enskilde alltid en sådan underrättelse när ett omprövningsärende riskerar att bli väsentligt försenat. Underrättelsen skickas i så fall ut sex veckor efter att begäran om omprövning kommit in.

Av Försäkringskassans remissvar framgår vidare att myndigheten under hösten 2021 noterade att det i omprövningsverksamheten hade uppstått förseningar i handläggningen av vissa ärendetyper. Myndigheten valde då att i fråga om fem förmånsslag skicka ut allmänt hållna informationsbrev om att handläggningen var försenad. Informationen innehöll ingen uppgift om orsaken till förseningen i det enskilda ärendet. När det däremot gällde ärendena om sjukpenning skickade Försäkringskassan inte ut någon information alls om att de skulle komma att försenas. Handläggarna skulle i stället prioritera att avgöra dessa ärenden så att besluten inte skulle komma att bli väsentligt försenade.

Av bilagorna till AA:s anmälan framgår bl.a. att det vid ett internt möte på Försäkringskassan den 22 mars 2022 tagits upp att det krävdes beslut av en verksamhetsområdeschef innan en underrättelse om väsentlig försening fick skickas ut och att en enhetschef vid ett möte den 14 juni 2022 hade meddelat att underrättelser om väsentlig försening inte skulle skickas ut under sommaren eftersom det saknades resurser för det.

Försäkringskassan har i sitt remissvar bekräftat att handläggarna på omprövningsenheten under sommaren 2022 hade informerats om att de inte skulle

skicka ut underrättelser om väsentlig försening enligt 11 § FL och att det gällde samtliga ärendetyper.

Försäkringskassan har medvetet underlåtit att underrätta enskilda enligt 11 § FL

Enligt 11 § FL ska Försäkringskassan på eget initiativ underrätta en enskild när myndigheten bedömer att avgörandet i hans eller hennes ärende kommer att bli väsentligt försenat. JO har tidigare uttalat att denna underrättelseskyldighet gäller i förhållande till varje enskild part och att anledningen i det särskilda fallet till förseningen då ska anges (se JO 2020/21 s. 252, dnr 5796-2019 och JO 2021/22 s. 340, dnr 2876-2020).

Försäkringskassans omprövningsenhet har i vissa fall inte underrättat enskilda om att avgörandena i deras ärenden om omprövning av beslut om sjukpenning kommer att bli väsentligt försenade. Det framgår av utredningen att myndigheten varit skyldig att göra det enligt 11 § FL men att den gjort ett medvetet avsteg från sin underrättelseskyldighet. Det som myndigheten har anfört som skäl för denna underlåtenhet kan inte accepteras. Försäkringskassan ska därför kritiseras.

Ärendet föredrogs av områdesansvariga rättssakkunniga Sofia Lönnberg. I beredningen deltog även byråchefen Anneli Svensson.

En ansökan om ersättning för kostnader för vård respektive tandvård utomlands ska anses fullständig om den kan läggas till grund för en prövning i sak. Även uttalanden om vad en underrättelse om väsentlig försening enligt 11 § förvaltningslagen bör innehålla och vid vilken tidpunkt den ska skickas ut

(Dnr 7262-2022, 7266-2022)

Beslutet i korthet: Enligt lagen om ersättning för kostnader till följd av vård i ett annat land inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (ersättningslagen) ska beslut om ersättning fattas så snart det är möjligt och senast 90 dagar från det att en fullständig ansökan har kommit in till Försäkringskassan. I beslutet konstateras att ersättningslagen inte innehåller några bestämmelser som avviker från förvaltningslagen i fråga om vad en ansökan från en enskild ska innehålla och att det inte heller framgår av förarbetena vad som avses med att ansökan ska vara fullständig. JO uttalar att det därför ligger närmast till hands att med en tillämpning av 19 och 20 §§ förvaltningslagen (2017:900) anse att ansökan är fullständig om den kan läggas till grund för en prövning i sak.

I AA:s och BB:s ärenden uppgick handläggningstiderna i ärendena om ersättning för kostnader för vård respektive tandvård utomlands till runt åtta månader. JO ser allvarligt på att Försäkringskassan har stora problem med långa handläggningstider i de aktuella ärendetyperna.

I beslutet gör JO även vissa uttalanden om tillämpningen av 11 § förvaltningslagen. Uttalandena rör bl.a. frågor om vid vilken tidpunkt en underrättelse om väsentlig försening ska lämnas i vissa situationer och vad underrättelsen bör innehålla. JO konstaterar också att bestämmelsen inte utesluter att en myndighet i vissa fall kan vara skyldig att underrätta den enskilde om väsentlig försening flera gånger under handläggningen av ett och samma ärende.

Anmälningarna

I en anmälan som kom in till JO den 17 september 2022 (dnr 7262-2022) klagade AA på Försäkringskassan och förde fram bl.a. följande. Den 12 februari 2022 ansökte han om ersättning för kostnader för vård utomlands. Därefter hände inget i ärendet förrän han kontaktade Försäkringskassan i augusti 2022. Han har väntat länge på ett beslut och har själv betalat en stor summa pengar för vården.

I en anmälan som kom in till JO den 19 september 2022 (dnr 7266-2022) klagade BB på Försäkringskassan. Han förde fram att han den 28 april 2022 hade skickat in underlag avseende ersättning för kostnader för tandvård utomlands. Fem månader senare hade handläggningen fortfarande inte påbörjats.

Utredning

JO hämtade in och granskade handlingar i AA:s och BB:s ärenden.

Därefter begärde JO att Försäkringskassan skulle yttra sig över vad som förts fram i respektive anmälan. Myndigheten skulle även yttra sig över hanteringen av underrättelse om väsentlig försening enligt 11 § förvaltningslagen (2017:900), FL, och förfarandet att lämna sådana underrättelser i nära anslutning till att en ansökan lämnas in.

I sitt remissvar den 5 december 2022 redogjorde Försäkringskassan för sin handläggning av AA:s ärende och vilka åtgärder som vidtagits för att komma till rätta med de långa handläggningstiderna. Myndigheten uppgav bl.a. att den förutom att rekrytera ny personal hade vidtagit olika effektiviseringsåtgärder, som t.ex. att skilja ut enklare ärenden från mer komplicerade och anpassa sina personalresurser efter ärendenas svårighetsgrad. När det gällde frågan om hanteringen av underrättelser om väsentlig försening förde Försäkringskassan fram följande.

Information om väsentlig försening och under ärendets gång

I det aktuella ärendet har Försäkringskassan informerat AA om väsentlig försening i samband med att myndigheten bekräftade att hans ansökan kommit in. Detta utifrån att Försäkringskassan redan vid det tillfället insåg att handläggningen av ärendet skulle bli fördröjd till följd av att antalet ansökningar till Internationell vård ökat. I bekräftelsebrevet skriver Försäkringskassan bland annat att ”det tar längre tid än beräknat att utreda ärendet och fatta beslut. Det här beror på att antalet inkomna ärenden för närvarande är väldigt högt”. Vidare framgår det av bekräftelsebrevet att Försäkringskassan kan komma att begära komplettering från den enskilde ifall det är nödvändigt.

I sitt remissvar den 23 december 2022 redogjorde Försäkringskassan för handläggningen av BB:s ärende och förde därefter fram följande.

Försäkringskassans slutsatser

Ett ärende inom internationell tandvård (IVTV) bedöms enligt Försäkringskassans interna riktlinjer vara väsentligt försenat om det inte har avgjorts inom 90 dagar från det att handläggningen påbörjades. Även om handläggningen i förevarande fall ännu inte har inletts, kan det konstateras att ärendet måste ses som försenat då nämnda 90-dagars gräns överskridits redan i väntan på hantering.

Att förseningar skulle uppstå har av skäl som nedan redogörs för varit förväntat. Mot bakgrund av detta har Försäkringskassan, redan i samband med att sökandens ansökan om ersättning mottogs, informerat om de långa väntetiderna. Försäkringskassan bedömer att förfarandet har inneburit att underrättelseskyldigheten som framgår av 11 § förvaltningslagen har efterlevts, eftersom den enskilde därmed fått information i ett så tidigt skede som möjligt för att underlätta den enskildes planering. Försäkringskassan borde dock ha skickat ut ytterligare underrättelse till sökanden, i samband med att den angivna väntetiden om sex månader överskreds. Ett sådant förfarande skulle emellertid innebära att resurser måste avsättas från den faktiska ärendehantering som i dagsläget är mycket ansträngd.

Försäkringskassan beklagar den uppkomna situationen, och strävar mot att situationen ska vändas till det bättre så snart som möjligt. Inom förmånen råder emellertid kapacitetsbrist, vilket också är orsaken till att ärendet ännu inte har startats upp.

Det ökade inflödet efter pandemin har varit betydligt högre än prognostiserat och sammanfallit med ett oförutsett personaltapp. Detta, sammanvägt med att det tar upp emot ett år av utbildningsinsatser innan en ny utredare på egen hand kan handlägga IVTV-ärenden, gör att vi ligger efter i handläggningen. I skrivande stund, per den 7 november 2022, ligger den förväntade kötiden för nyinkomna ärenden av det aktuella slaget på 210 dagar.

I syfte att korta ner handläggningstiderna inledde Försäkringskassan i slutet av 2021 en rekrytering av ett nytt IVTV-team. De första nya utredarna från den här gruppen lämnar sin utbildning strax före årsskiftet 2022. Vidare förväntas två ytterligare utbildningsgrupper med utredare vara färdiga i mars respektive maj 2023. Det nya IVTV-teamet kommer därefter att bestå av ca 16 utredare. Härutöver har ytterligare åtgärder vidtagits i syfte att korta ner handläggningstiderna, t.ex. har rutiner effektiviserats och resurser lånats in från andra delar av verksamheten. Med hjälp av dessa insatser räknar vi med att redan vid halvårsskiftet 2023 kunna minska väntetiden för de nyinkomna ärendena.

AA och BB fick möjlighet att kommentera respektive remissvar.

I ett beslut den 31 maj 2023 anförde *JO Thomas Norling* följande:

Bedömning

Handläggningstid

Allmänt om handläggningstiden i ärenden om ersättning för kostnader för vård respektive tandvård utomlands

Förvaltningslagen innehåller allmänna bestämmelser och tillämpas vid myndigheters handläggning av ärenden. När det finns avvikande bestämmelser i andra lagar eller förordningar ska myndigheten i stället tillämpa dem.

I 19 § FL anges att en ansökan från en enskild ska innehålla uppgifter om den enskildes identitet och den information som behövs för att myndigheten ska kunna komma i kontakt med honom eller henne. Vidare ska det framgå av ansökan vad ärendet gäller och vad den enskilde vill att myndigheten ska göra. Det ska också framgå vilka omständigheter som ligger till grund för den enskildes begäran, om det inte är uppenbart obehövt. Om en ansökan är ofullständig eller oklar ska myndigheten enligt 20 § FL förelägga den enskilde att avhjälpa bristen. Om bristen inte avhjälps och ansökan är så ofullständig att den inte kan läggas till grund för en prövning i sak, ska den avvisas.

Enligt 15 § lagen (2013:513) om ersättning för kostnader till följd av vård i ett annat land inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (ersättningslagen), ska ett beslut om ersättning enligt lagen fattas så snart det är möjligt och senast 90 dagar från det att en fullständig ansökan har kommit in till Försäkringskassan. Om det finns särskilda skäl får denna tid överskridas.

Ersättningslagen innehåller inte några bestämmelser som avviker från förvaltningslagen i fråga om vad en ansökan från en enskild ska innehålla. Det framgår inte heller av förarbetena vad som avses med att ansökan ska vara fullständig. Enligt min mening ligger det därför närmast till hands att med tillämpning av 19 och 20 §§ FL utgå från att en ansökan om ersättning för kostnader för vård eller tandvård utomlands är fullständig om den kan läggas till grund för en prövning i sak.

När en ansökan kommer in till Försäkringskassan ska myndigheten ta ställning till både om ansökan som sådan är fullständig och om ärendet behöver kompletteras på annat sätt, t.ex. med medicinska underlag. Eftersom handläggningstiden är reglerad i lag och därför inte får överskridas om det inte finns särskilda skäl, är det särskilt viktigt att myndigheten i ett tidigt skede tar ställning till om ansökan behöver kompletteras. Jag vill i det här sammanhanget påminna om att det i 15 § ersättningslagen anges att beslut ska fattas ”så snart det är möjligt”. Det får därmed anses vara lagstiftarens förväntan att handläggningstiden i många fall är betydligt kortare än 90 dagar. Ärenden enligt ersättningslagen är alltså inte undantagna från den allmänna bestämmelsen i 9 § FL om att ärenden ska handläggas så enkelt, snabbt och kostnadseffektivt som möjligt utan att rättssäkerheten eftersätts.

Handläggningstiden i AA:s och BB:s ärenden

AA:s ansökan om ersättning för kostnader för vård utomlands kom in till Försäkringskassan den 12 februari 2022. Såvitt framgår var ansökan fullständig i den mening som avses i 19 och 20 §§ FL. Handläggningstiden ska alltså räknas från den 12 februari 2022. Drygt sex månader senare, den 22 augusti 2022,

påbörjade Försäkringskassan handläggningen och den 2 november 2022 fattade myndigheten beslut i ärendet. Handläggningstiden uppgick således till mer än åtta månader.

Såvitt gäller BB:s ansökan om ersättning för kostnader för tandvård utomlands visar utredningen att den kom in till Försäkringskassan den 28 april 2022. Av Försäkringskassans remissvar framgår att myndigheten inte hade påbörjat handläggningen vid tidpunkten för JO:s remiss i oktober 2022. När myndigheten svarade på remissen i december 2022 hade det dröjt närmare åtta månader sedan ansökan kom in till Försäkringskassan. Det finns inget som tyder på att handläggningen hade påbörjats ens då.

De långa handläggningstiderna i AA:s och BB:s ärenden beror främst på att Försäkringskassan varit passiv och inte vidtagit de åtgärder som krävts för att kunna avsluta ärendena inom den tid som följer av lag. Det har inte i något av ärendena framkommit att det funnits särskilda skäl för en längre handläggningstid än de 90 dagar som kan tillåtas som längst enligt huvudregeln i 15 § ersättningslagen.

Av Försäkringskassans remissvar framgår att myndigheten har stora problem med långa handläggningstider när det gäller ärenden om ersättning för kostnader för vård respektive tandvård utomlands. Försäkringskassan har uppgett att det i början av november 2022 dröjde 210 dagar innan handläggningen av ansökningar om ersättning för kostnader för tandvård påbörjades. Vid samma tidpunkt påbörjades ansökningar om ersättning för kostnader för vård först efter 299 dagar. Detta kan jämföras med en uppgift som Försäkringskassan lämnat i ett remissvar i ett annat ärende hos JO som också gäller ersättning för vårdkostnader (dnr 4900-2022), och som avsåg situationen i början av augusti 2022. Handläggningen av dessa ärenden påbörjades då inte förrän efter 262 dagar. Utifrån dessa uppgifter kan jag konstatera att de redan oacceptabelt långa handläggningstiderna ökade ytterligare under hösten 2022. Det är mycket bekymmersamt.

Försäkringskassan har i remissvaren redovisat vilka åtgärder myndigheten vidtagit för att komma till rätta med situationen. Det är dock uppenbart att dessa åtgärder varit långt ifrån tillräckligt effektiva. Jag ser allvarligt på det. Det som Försäkringskassan angett som förklaringar till den ansträngda situationen, bl.a. ett ökat inflöde av ärenden och resursbrister, kan inte försvara att myndigheten haft problem med att komma till rätta med handläggningstiderna.

Underrättelse om väsentlig försening

Av 11 § FL framgår att om en myndighet bedömer att avgörandet i ett ärende som har inletts av en enskild part kommer att bli väsentligt försenat, ska den underrätta parten om detta. I en sådan underrättelse ska myndigheten också redovisa anledningen till förseningen.

De nu aktuella ärendena aktualiserar ett flertal frågor som gäller 11 § FL. Jag kommer därför att göra vissa generella uttalanden om hur bestämmelsen bör tillämpas. Jag har även gjort uttalanden om tillämpningen av 11 § FL i ett annat beslut i dag (dnr 6473-2021).

Kan en underrättelse lämnas i nära anslutning till att ett ärende inleds?

Försäkringskassan underrättade AA och BB om att avgörandena i deras ärenden skulle bli väsentligt försenade redan i de bekräftelsebrev som skickades ut direkt efter att ansökningarna hade kommit in. AA och BB underrättades därmed innan någon försening hade uppstått.

En myndighet ska på eget initiativ informera om ett dröjsmål så snart det står klart för den att avgörandet i ärendet kommer att försenas väsentligt (se prop. 2016/17:180 s. 110). Det krävs alltså inte att avgörandet redan har blivit försenat för att underrättelseskyldigheten ska inträda.

Syftet med bestämmelsen i 11 § FL är främst att minska risken för att bristande information om handläggningen leder till onödig irritation hos den enskilde. Det är god förvaltning att inte hålla den enskilde ovetande om vad som händer i ärendet. Jag ser därför positivt på att en myndighet lämnar information om handläggningen så tidigt som möjligt, och har inget att invända mot att en underrättelse om väsentlig försening lämnas redan i samband med att en ansökan kommer in. Om det vid den tidpunkten står klart att avgörandet kommer att bli väsentligt försenat måste myndigheten lämna en sådan underrättelse redan då.

Kravet på individuell underrättelse

Av Försäkringskassans remissvar i ärendet med dnr 7262-2022 framgår att myndigheten för närvarande inte går igenom ansökningarna om ersättning för kostnader för vård utomlands när de kommer in. Den första åtgärd som Försäkringskassan vidtar är i stället att skicka ut ett bekräftelsebrev och informera om att handläggningen kommer att dra ut på tiden. Försäkringskassans bedömning att avgörandet i ett ärende kommer att bli väsentligt försenat grundar sig alltså inte på omständigheterna i det enskilda ärendet, utan på myndighetens generella arbetssituation.

JO har tidigare uttalat att underrättelseskyldigheten enligt 11 § FL gäller i förhållande till varje enskild part och att anledningen i det särskilda fallet till förseningen då ska anges (se JO 2020/21 s. 252, dnr 5796-2019 och JO 2021/22 s. 340, dnr 2876-2020). Underrättelseskyldigheten har alltså inte ansetts fullgjord då myndigheten endast lämnat generell information på sin webbplats, vilket annars skulle kunna vara en praktisk lösning i vissa situationer. För att kunna ange anledningen till förseningen i ett enskilt fall måste myndigheten ofta ha gått igenom ärendet. I många fall beror dock förseningen främst på den generella arbetssituationen hos myndigheten och berör då alla inkommande ärenden under en viss period. När en myndighet bedömer att ett avgörande kommer att bli väsentligt försenat av ett sådant skäl bör det vara tillräckligt att myndigheten underrättar en enskild utan att först ha gått igenom hans eller hennes ärende. En underrättelse måste dock lämnas i varje individuellt ärende som berörs.

Underrättelseskyligheten i förhållande till den särskilda bestämmelsen om handläggningstid i 15 § ersättningslagen

Som angetts ovan finns en särskild bestämmelse om handläggningstid i 15 § ersättningslagen. 11 § FL är tillämplig även när det är särskilt reglerat hur lång handläggningstiden får vara. En bestämmelse i en specialförfattning kan däremot påverka bedömningen i det enskilda fallet av om ett avgörande kan komma att bli så försenat att underrättelseskyligheten inträder. Det betyder att en underrättelse om väsentlig försening ska lämnas senast vid den tidpunkt då myndigheten bedömer att den handläggningstid som anges i specialförfattningen kommer att markant överskridas. Även när det finns specialregler bör myndigheten i viss mån kunna beakta omständigheter i det enskilda fallet, för att bedöma vid vilken tidpunkt en underrättelse ska lämnas.

Kan en myndighet vara skyldig att lämna flera underrättelser i samma ärende?

Varken ordalydelsen i 11 § FL eller skrivningarna i förarbetena till bestämmelsen utesluter att en myndighet i vissa fall kan vara skyldig att underrätta den enskilde om väsentlig försening flera gånger under handläggningen av ett och samma ärende. Tvärtom bör en sådan skyldighet ligga väl i linje med syftet bakom bestämmelsen.

När en myndighet lämnar en underrättelse om väsentlig försening i ett ärende och då samtidigt informerar om när ett avgörande kan förväntas, anser jag att det är rimligt att myndigheten lämnar en ny underrättelse om avgörandet försenas ytterligare. Det är också rimligt att så sker om anledningen till förseningen ändras och detta medför att avgörandet blir ytterligare försenat.

Underrättelsens innehåll

En myndighet ska inte bara underrätta den enskilde om förseningen, utan också förklara vad förseningen beror på.

Det krävs inte att myndigheten lämnar någon utförlig information om sin verksamhet eller de omständigheter som har lett till att avgörandet kommer att försenas. Hur utförlig förklaringen behöver vara ska bedömas utifrån syftet med bestämmelsen. En underrättelse enligt 11 § FL kan alltså vara kortfattad. Det är dock viktigt att den är tydligt utformad. Det måste bl.a. framgå att det är fråga om en underrättelse enligt den bestämmelsen. Det är också lämpligt att myndigheten försöker uppskatta hur lång tid det beräknas ta innan ärendet avgörs.

Försäkringskassan informerade BB om att det vid tidpunkten för ansökan var många som ansökte om ersättning, vilket betydde att det kunde ta upp till fyra till sex månader innan myndigheten kunde börja handlägga hans ansökan.

Enligt min mening framgår det inte tillräckligt tydligt av en sådan formulering att handläggningen av den enskildes ärende bedöms bli väsentligt försenat eller att informationen utgör en underrättelse enligt 11 § FL. Dessutom framgick det enbart av informationen när Försäkringskassan skulle påbörja handläggningen av ärendet, och inte när ett beslut kunde förväntas. Sådan information borde ha lämnats.

AA fick information om att det skulle ta längre tid än beräknat att utreda hans ärende och fatta ett beslut. Han upplystes även om att det berodde på att inflödet av antalet inkomna ärenden var väldigt högt.

Av underrättelsen framgår det alltså att beslutet i AA:s ärende bedömdes bli försenat och orsaken till detta. Det kunde dock ha framgått tydligare att det var fråga om en underrättelse enligt 11 § FL. Dessutom indikerade formuleringen om att utredningen skulle ta längre tid än beräknat att det fanns en normaltids för ärendetypen. Vad normaltiden var angavs däremot inte. Underrättelsen var därför otydlig och uppfyllde inte syftet att hålla den enskilde informerad om sitt ärende.

Avslutande kommentarer

Försäkringskassan förtjänar allvarlig kritik för den långsamma handläggningen av AA:s och BB:s ansökningar om ersättning för kostnader för vård respektive tandvård utomlands. Myndigheten kan dessutom inte undgå kritik för hur den formulerat underrättelserna enligt 11 § FL i dessa ärenden.

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

Jag har i ytterligare ett beslut i dag (dnr 4900-2022) kritiserat Försäkringskassan för långsam handläggning i ett ärende om ersättning för kostnader för vård utomlands. I det ärendet gör jag också vissa uttalanden om tillämpningen av 12 § FL.

Ärendena fördrogs av rättssakkunniga Sara Uhrbom. I beredningen deltog även byråchefen Anneli Svensson.

Socialtjänst

En socialnämnd tog i ett hyreskontrakt med en enskild om en träningslägenhet in villkor med bl.a. krav på viss läkarkontakt, medicinering, hembesök och drogkontroller

(Dnr 8958-2020)

Beslutet i korthet: Södermalms stadsdelsnämnd i Stockholms kommun ingick ett hyresavtal och upplät en lägenhet i andra hand till en kvinna. Nämnden beviljade därefter kvinnan bistånd i form av boende i en s.k. träningslägenhet. Till hyresavtalet fogades en överenskommelse med olika krav för boende i träningslägenhet. Överenskommelsen innehöll bl.a. krav på viss läkarkontakt och viss medicinering, krav på tillsyns- och hembesök, krav på nykterhets- och drogkontroller samt krav på att endast kvinnan fick bo i lägenheten. Det framgick att hon riskerade att förlora bostaden om hon inte följde kraven.

JO uttalar sig i beslutet om de olika krav som nämnden ställt på kvinnan och konstaterar att de till stora delar står i strid med regeringsformens bestämmelser och saknar stöd i lag. JO slår även fast att kraven i andra delar strider mot reglerna i 12 kap. jordabalken. JO pekar i beslutet också på legalitetsprincipen och att en myndighet endast får vidta åtgärder som har stöd i rättsordningen.

JO påtalar vidare att det är särskilt allvarligt att nämnden felaktigt påstått att kvinnan riskerade att förlora bostaden om hon inte följde de krav som nämnden inte haft rätt att ställa.

I beslutet uttalar JO allvarlig kritik mot stadsdelsnämnden för de omfattande brister som framkommit vid granskningen av ärendet.

Anmälan

I en anmälan till JO klagade AA på Södermalms stadsdelsförvaltning i Stockholms kommun och uppgav i huvudsak följande: Efter att hon varit hemlös en längre tid beviljade socialtjänsten henne en träningslägenhet. För att hon skulle få flytta in i lägenheten krävde socialtjänsten att hon skrev under en handlingsplan som innehöll skrivningar bl.a. om att hon var tvungen att ha kontakt med en viss läkare vid psykiatrin och att hon skulle ta viss medicin. Hon kände sig tvingad att skriva under handlingsplanen eftersom hon annars inte hade fått träningslägenheten. AA ifrågasatte om agerandet var förenligt med socialtjänstlagens bestämmelser om integritet och självbestämmande.

Till anmälan fogade AA en handling benämnd Överenskommelse för boende Träningslägenhet.

Utredning

JO begärde in vissa handlingar från Södermalms stadsdelsförvaltning i Stockholms kommun.

Därefter begärde JO att stadsdelsnämnden skulle yttra sig över AA:s anmälan.

I ett remissvar uppgav nämnden följande:

Allmänt om bistånd till träningslägenhet

Rätten till bistånd enligt socialtjänstlagen (2001:453) innebär inte att nämnden ska tillgodose behovet av bostäder i allmänhet. Det finns dock situationer när nämnden är skyldig att bistå den enskilde med att finna en bostad, t.ex. när en person är helt bostadslös och har speciella svårigheter att på egen hand skaffa bostad på den ordinarie bostadsmarknaden. Det finns olika former av bistånd som kan bli aktuella när det kommer till boendelösningar. Huruvida bistånd till boende ska ges och i vilken form ska avgöras utifrån förutsättningarna i det enskilda fallet som grundas på en individuell bedömning.

Syftet med bistånd till träningslägenhet är inte att erbjuda tak över huvudet utan att genom stöd erbjuda en möjlig väg till eget boende för personer med missbruksproblem, psykiska problem eller allvarliga sociala problem. Biståndet är riktat till personer som inte på egen hand kan bli godkända som förstahandshyresgäster då de har missbruks, psykiska eller andra allvarliga sociala problem som gör att de behöver stöd från socialtjänsten för att få, klara och behålla ett eget boende. Boende i träningslägenhet kan vara en förberedelse inför boende i försökslägenhet eller annan mer permanent form av boende. Insatsen syftar till att utveckla den enskildes förmåga att klara av ett eget boende och i det arbetet utgör träningslägenhet ofta ett första steg där nästa steg är boende i försökslägenhet. Stockholms stad erbjuder försökslägenheter med stöd av 4 kap. 2 § socialtjänstlagen med yttersta syfte att möjliggöra för den enskilde att godkännas som förstahandshyresgäst.

För att bistånd i form av träningslägenhet som är ett beslut enligt 4 kap 1 § socialtjänstlagen ska vara aktuell ska en individuell bedömning göras av förutsättningar för den enskilde att på sikt, med det stöd som kan ges genom socialtjänsten och andra aktörer, få tillgång till en bostad med förstahandskontrakt. I Stockholms stads riktlinjer anges att följande förutsättningar ska uppfyllas för att insatsen ska vara aktuell:

- personen tillhör målgruppen för träningslägenhet vilken beskrivits ovan,
- han/hon bedöms ha förutsättning att klara ett eget boende med omfattande stöd från socialtjänsten och eventuella andra vårdgivare samt,
- är beredd att följa det som uppgjorts i arbetsplanen/överenskommelsen och de regler för boende i träningslägenhet som upprättas mellan handläggare och honom/henne.

En träningslägenhet görs tillgänglig för förvaltningen att hyra via SHIS eller bostadsförmedlingen. Lägenheten hyrs därefter ut i andra hand till den aktuella brukaren som beviljats biståndet.

Träningslägenhet kombineras vanligen med boendestöd och den enskilda samtycker till en arbetsplan, alltså en planering för den vård som bedömts föreligga för ett gynnande beslut.

Syftet med en arbetsplan är att förbereda och genomföra ett fungerande boende för den enskilde och att ha en åtgärdsplan om boendet inte skulle fungera. Planen är kopplad till biståndet och utformas med beaktande av att träningslägenheten ska vara en förberedelse inför att erhålla en försökslägenhet eller annat mer permanent boende. För att biståndet ska uppfylla sitt syfte måste arbetsplanen vara nära kopplad till likvärdiga krav som ställs gentemot en hyresgäst på den ordinarie hyresmarknaden. Om arbetsplanen inte efterföljs

kan det innebära att den enskilde erbjuds ytterligare stödinsatser, att biståndet upphör eller ges i annan form. Avsikten är inte att arbetsplanen ska ses som en del av hyreskontraktet. En avvikelse från arbetsplanen kan dock i vissa fall sammanfalla med ett agerande som kan få hyresrättsliga konsekvenser utifrån det regelverk som gäller för upplåtelsen. Uppsägning av kontraktet kan ske, enligt särskilt villkor i hyreskontraktet, i de fall då den enskilde inte längre har ett gällande biståndsbeslut.

Svar på anmälarens synpunkter

Nämnden är överens med anmälaren, AA, om att arbetsplanen i det aktuella ärendet är utformad på ett sätt som framstår som att träningslägenheten villkoras av enskilda skrivelser i planen. I det aktuella ärendet utgörs arbetsplanen av den handling som är rubricerad "Överenskommelse för boende". Planen kan ge intryck av att hyreskontraktet kan sägas upp bl.a. vid misskött medicinering, vägran till nykterhetskontroll eller om hyresgästen inte tillåter tillsynsbesök. Detta är inte förenligt med 12 kap. jordabalken eller 2 kap. regeringsformen. Villkoren i dessa delar skulle rätteligen inte ha funnits med i arbetsplanen.

Villkoren i planen är för skarpt formulerade då de kan ge intryck av att vara absoluta krav för behållande av hyreskontrakt eller för rätten till bistånd. I detta sammanhang vill nämnden emellertid förtydliga att dessa villkor, utifrån nämndens rutiner, inte skulle åberopas som skäl vid en uppsägning av hyreskontraktet. I dessa delar är alltså formuleringarna i sig för skarpa men speglar inte hur nämnden arbetar i praktiken. I kontakten med den enskilde har arbetsplanen inte heller presenterats lika skarpt som den kan framstå i skrift. Handläggande socialsekreterare har förklarat för AA att syftet med överenskommelsen är att kunna följa upp och hitta lösningar för att kvarboende ska fungera och att eventuella avsteg i första hand ska leda till att en dialog initieras. Sådan dialog har också skett under de månader som biståndet sedan har tillhandahållits genom att upprepade möten med AA har skett för att hitta lösningar för att få stödet att fungera på bästa sätt. AA sköter sitt boende och följer sin handlingsplan.

Biträdande chefer har i arbetet med yttrandet redogjort för att det också är det generella förfarandet vid handläggningen av dessa ärenden att arbetsplanen inte presenteras som ett absolut krav för bistånd eller behållande av hyreskontrakt; handläggningen fokuserar på behovet av att följa upp den specifika insatsen.

Avseende skrivningen om förvaltningens rätt att gå in i försöks- och träningslägenheter så går förvaltningens boendestödare inte in i en lägenhet utan att vid varje enskilt tillfälle inhämta samtycke från den enskilde. Skrivningen i arbetsplanen skulle således inte ensam kunna åberopas för att bereda utförarna tillträde till lägenheten. Även här är det skrivningen för skarp. I sammanhanget ska nämnas att det kan finnas behov av att gå in i en lägenhet utan inhämtande av samtycke i situationer där det finns stor oro för den boende.

Villkoren i arbetsplanen ska förstås som att de är kopplade till biståndsbeslutet. Formuleringarna i den aktuella arbetsplanen är skarpt formulerade och kan uppfattas som absoluta villkor för biståndet då de ställer krav på medicinering, nykterhetskontroller och tillsyn som inte är förenliga med socialtjänstlagen. Därmed skulle kraven och förutsättningar för biståndet ha formulerats och tydliggjorts på annat sätt liksom vilka krav som ställs för upprätthållande av biståndet. Nämnden vill understryka att exempelvis nykterhet och att sköta vårdkontakter ligger till grund vid ett ställningstagande för fortsatt bistånd i aktuell form eller om andra mer eller mindre omfattande insatser bättre motsvarar den enskildes behov. Faktorer som nykterhet och skötsamhet när det gäller ekonomi har avgörande betydelse för att få möjlighet att erbjudas försökslägenhet. Det finns därför skäl att benämna dessa faktorer i en arbetsplan men inte som absoluta krav eller villkor för fortsatt bistånd.

Avslutande kommentarer

Stockholms stads riktlinjer om handläggning av försöks- och träningslägenheter är under översyn vid socialförvaltningen. En prioriterad fråga i samband med kommande revidering är att tydliggöra vilka delar av tillhandahållandet av försöks- och träningslägenheter som är hänförliga till biståndsbedömningen respektive hyresavtalet mellan nämnden och den enskilde.

Tillhandahållandet av försöks- och träningslägenheter är en viktig del av det stödjande arbetet för personer utan tillgång till den ordinarie bostadsmarknaden som annars riskerar att fastna i hemlöshet. Insatsen ges i samverkan mellan Stockholms stad och hyresvärdar i staden. De sistnämnda måste väga sin möjlighet att tillhandahålla lägenheter för detta ändamål mot andra intressen som de har att förhålla sig till. De allmännyttiga bostadsbolagen har i sina ägardirektiv utöver att verka för social hållbarhet även bl.a. att medverka till åtgärder för ökad trygghet och attraktivitet i stadsmiljön. Om de krav nämnden kan ställa på biståndstagare i alltför hög utsträckning inskränks riskerar detta att urholka möjligheten att i praktiken tillhandahålla boende i den här formen. Nämnden vill med detta belysa att arbetet med målgruppen är komplext och att en anledning till att vissa villkor behöver gälla för biståndet är att alternativet annars riskerar bli att vissa utsatta individer kommer att stå utan ett långsiktigt stöd.

AA kommenterade remissvaret.

I ett beslut den 8 september 2022 anförde *JO Thomas Norling* följande:

Rättsliga utgångspunkter

Socialtjänstens verksamhet ska bygga på respekt för människors självbestämmanderätt och integritet (1 kap. 1 § socialtjänstlagen [2001:453], SoL). Insatser för den enskilde ska utformas och genomföras tillsammans med honom eller henne (3 kap. 5 § SoL).

Den som inte själv kan tillgodose sina behov eller kan få dem tillgodosedda på annat sätt har rätt till bistånd av socialnämnden för sin försörjning (försörjningsstöd) och för sin livsföring i övrigt (4 kap. 1 § SoL). Med begreppet livsföring i övrigt avses alla de olika behov som den enskilde kan ha för att tillförsäkras en skälig levnadsnivå. Den enskilde har dock inte någon ovillkorlig rätt att få en viss bestämd insats av socialtjänsten.

Det finns inte något stöd i SoL för att rätten till bistånd är avsedd att omfatta tillhandahållande av bostad åt bostadslösa i allmänhet (jfr prop. 1979/80:1 s. 200 och 356 samt prop. 2000/01:80 s. 92). I rättspraxis har dock domstolarna ansett att en enskild har rätt till bistånd från socialnämnden genom att den ska tillhandahålla och ombesörja en bostad som uppfyller kraven på skälig levnadsnivå om den enskilde är helt bostadslös och har speciella svårigheter att skaffa sig en bostad på egen hand (se t.ex. RÅ 2004 ref. 130).

Om en kommunal nämnd när den tillhandahåller en bostad ingår ett avtal med den enskilde som innebär att nämnden upplåter nyttjanderätt till bostad mot betalning uppkommer ett hyresförhållande mellan parterna. Bestämmelserna i 12 kap. jordabalken (JB), hyreslagen, ska då tillämpas på hyresförhållandet.

Hyreslagen har ett socialt skyddssyfte, och bestämmelserna i lagen är som huvudregel tvingande till hyresgästens förmån (12 kap. 1 § JB).

Omständigheterna i ärendet

Den 17 september 2020 ingick nämnden ett hyresavtal med AA om en träningslägenhet. Nämnden upplät bostaden i andra hand till AA. I hyresavtalet fanns en ikryssad ruta där det framgick att till avtalet var fogat särskilda regler för boende i träningslägenhet. Nämnden lämnade in en handling benämnd Överenskommelse för boende Träningslägenhet till JO i samband med att bl.a. hyreskontrakt med eventuella bilagor som rör AA begärdes in. Överenskommelsen var underskriven av AA och ansvarig socialsekreterare.

I överenskommelsen framgick i huvudsak följande:

Beslut om träningslägenhet fattas i särskilt biståndsbeslut samt genom tecknande av hyreskontrakt. En förutsättning för beslutet är att du följer denna handlingsplan och de villkor i övrigt som följer av hyresavtalet.

Kontakt med psykiatrin

AA ska sköta kontakten med RPÖV, dr. BB, samt följa medicinsk ordination.

Alkohol/narkotika

Alkohol eller narkotika får inte förekomma i träningslägenheten. Hyresgästen är införstådd med, och respekterar, det alkohol- och drogförbud som råder under boendetiden samt medverkar i nykterhets- och drogkontroller på begäran. [...]

Regler att förhålla sig till

[...] I lägenheten får endast hyresgästen bo. [...] Hyresgästen medger att personal vid misstanke om missbruk eller oro för fysisk eller psykisk ohälsa har rätt att gå in i lägenheten med huvudnyckel.

Vilka åtgärder som ska vidtas om den enskilde ej följer handlingsplanen

Om AA inte följer handlingsplanen kommer initialt en dialog mellan hyresgästen och biståndshandläggare för Enheten för vuxna att föras med syfte att komma till rätta med problematiken.

Skulle AA fortsatt inte följa uppgjord handlingsplan eller på annat sätt missköter sitt boende riskerar du att bli uppsagd.

Den 25 september 2020 beviljade nämnden AA bistånd i form av boende i träningslägenhet med stöd av 4 kap. 1 § SoL. I beslutet angavs att det gällde under förutsättning att AA följde den uppgjorda handlingsplanen.

Bedömning

Inriktningen på min granskning

AA har tolkat överenskommelsen med krav för boende i träningslägenhet som en del av hyresavtalet. Nämnden har i sitt svar till JO uppgett att villkoren i överenskommelsen var en del av biståndsbeslutet, och har förklarat att avsikten inte varit att kraven för träningslägenhet ska ses som en del av hyreskontraktet.

I hyresavtalet mellan AA och nämnden framgår att särskilda regler för boende i träningslägenhet är fogade till avtalet. De särskilda reglerna utgörs av

den handling, benämnd Överenskommelse för boende Träningslägenhet, som AA fogat till sin anmälan till JO. Mot bakgrund av att överenskommelsen fogades till avtalet har jag förståelse för att AA har tolkat det som att den var en del av hyresavtalet, och även jag är av uppfattningen att överenskommelsen i och med att den fogades till hyresavtalet är en del av avtalet.

De krav som socialtjänsten ställt på AA i hyresavtalet och tillhörande överenskommelse är problematiska från rättsliga utgångspunkter. Jag kommer i det följande att förklara varför det är så och kommentera kraven på att AA ska ha viss kontakt med hälso- och sjukvården, följa medicinsk ordination, medverka till nykterhets- och drogkontroller, tåla tillsyns- och hembesök i bostaden samt acceptera att endast hon själv får bo i lägenheten.

Krav på att den enskilde har viss kontakt med hälso- och sjukvården samt följer medicinsk ordination

Enligt hälso- och sjukvårdslagen (2017:30), HSL, ska vården ges med respekt för alla människors lika värde och för den enskilda människans värdighet. Den som har det största behovet av hälso- och sjukvård ska ges företräde till vården (3 kap. 1 § andra stycket HSL). En utgångspunkt är att vården ska vara frivillig och genomföras i samråd med den som är i behov av vård. Hälso- och sjukvårdsverksamhet ska bedrivas så att kraven på en god vård uppfylls, vilket bl.a. innebär att vården särskilt ska bygga på respekt för patientens självbestämmande och integritet (5 kap. 1 § 3 HSL). Vården ska ha en medmänsklig och förstående inriktning och genomföras i samråd med patienten. Eftersom vården är helt frivillig kan en patient motsätta sig att en viss vårdåtgärd vidtas (prop. 1984/85:181 s. 96).

En motsvarande bestämmelse om patientens självbestämmande och integritet finns i 4 kap. 2 § patientlagen (2014:821) där det även slås fast att hälso- och sjukvård inte får ges utan patientens samtycke om inte annat följer av lag. Ett samtycke kan lämnas skriftligen, muntligen eller genom att patienten på annat sätt visar att han eller hon samtycker till den aktuella åtgärden. De nu redovisade reglerna i HSL och patientlagen gäller på hälso- och sjukvårdens område och reglerar den grundläggande principen om en patients självbestämmande och integritet. Som jag pekat på ovan finns liknande bestämmelser om självbestämmande och integritet i 1 kap. 1 § och 3 kap. 5 § SoL. Jag vill framhålla att en nämnd som tillhandahåller en bostad till en enskild, oavsett om detta grundas på ett offentligt beslut om bistånd enligt SoL eller om nämnden ingått ett hyresavtal med den enskilde, inte kan ställa krav på några som helst vård- eller vårdfrämjande åtgärder som den enskilde inte har samtyckt till. En socialnämnd har alltså inte rätt att kräva att en enskild uppsöker hälso- och sjukvården. Nämnden kan då inte heller kräva att den enskilde tar viss medicin eller har kontakt med en viss läkare. Trots avsaknad av lagstöd har nämnden ställt krav på att AA skulle ha viss läkarkontakt och att hon skulle följa medicinsk ordination.

I sitt svar till JO har nämnden medgett att reglerna och kraven för träningslägenhet ger intryck av att den enskilde kan förlora hyreskontraktet om han eller hon missköter sin medicinering och att sådana krav inte är förenliga med hyreslagen eller RF. Nämnden uppger dock att den inte skulle åberopa vill-

koren om medicinering som grund för uppsägning av hyreskontraktet. Nämnden har dock inte gett någon närmare förklaring till varför kraven på viss medicinering och viss läkarkontakt över huvud taget finns med som en bilaga till hyresavtalet och i överenskommelsen med kraven för träningslägenhet.

Vid en genomgång av hyresavtalet och nämndens krav för träningslägenhet framgår klart att om AA inte har viss kontakt med vården eller inte följer medicinsk ordination, så riskerar hon att förlora träningslägenheten. Jag har full förståelse för att AA tolkat avtalet på detta vis.

Jag ser allvarligt på att nämnden över huvud taget krävt att AA ska ha viss kontakt med vården och att hon ska ta viss medicin och att nämnden i avtalet och överenskommelsen angett att AA annars riskerar att förlora sin bostad.

Krav på medverkan till nykterhets- och drogkontroller

Enligt 2 kap. 6 § regeringsformen (RF) är varje medborgare gentemot det allmänna skyddad mot påtvingat kroppsligt ingrepp. JO har uttalat att tagande av drogtest är att betrakta som ett sådant ingrepp (se t.ex. JO 2009/10 s. 39, dnr 5978-2006).

Skyddet mot kroppsligt ingrepp gäller endast sådana som är påtvingade. Ett ingrepp som sker med den enskildes medgivande omfattas inte. Ett ingrepp är påtvingat om det allmänna använder våld för att genomdriva åtgärder. Det samma kan även vara fallet om den enskildes motstånd bryts genom hot om någon sanktion. Ett ingrepp torde också vara påtvingat om en företrädare för det allmänna uppträder på ett sådant sätt som får till följd att någon med fog uppfattar sig vara tvungen att gå med på en undersökning eller provtagning. Som exempel på sådant uppträdande kan nämnas underförstådda eller uttryckliga påtryckningar av olika slag (se t.ex. JO 2003/04 s. 72, dnr 696-2001 och JO 2010/11 s. 509, dnr 479-2010).

För att det ska vara fråga om verklig frivillighet krävs vidare att den enskilde, på ett för denne begripligt sätt, har fått så mycket information om den planerade åtgärden att det är tydligt för honom eller henne vilka handlingsalternativ som står till buds och mot denna bakgrund kan fatta ett välgrundat beslut, utan att utsättas för några obehöriga påtryckningar (se t.ex. JO 2018/19 s. 482, dnr 7179-2016 och JO 2018/19 s. 487, dnr 7595-2016).

AA har uppgett att hon känt sig tvingad att skriva under hyresavtalet med tillhörande överenskommelse med nämndens krav för träningslägenhet för att få tillgång till bostaden. Av utredningen i ärendet framgår inte vilken information AA fick av nämnden innan hon skrev under handlingarna. Jag kan konstatera att det av nämndens regler för träningslägenhet framgår att AA på begäran måste gå med på drogkontroller. Skrivningen ger intryck av att AA vid varje enskilt tillfälle när nämnden begär det inte har något val utan måste gå med på att genomgå ett drogtest. För att det ska röra sig om ett reellt samtycke från den enskilde måste nämnden inför varje tillfälle, om och när frågan om drogtest aktualiseras, begära in ett informerat och giltigt samtycke från honom eller henne. I detta sammanhang måste även beaktas att AA enligt avtalet riskerar att förlora sin bostad om hon inte skulle gå med på drogkontroller, och det finns därmed en uppenbar risk för att den enskilde inte uppfattar möjligheten att avstå

från drogkontroller som ett verkligt alternativ. Skrivningen i hyresavtalet att AA på begäran ska genomgå drogtest, och att hon riskerar att förlora sin bostad om hon inte går med på detta innebär därför enligt min mening att det inte rör sig om ett reellt samtycke. Kraven i dessa delar står alltså i strid med bestämmelserna om skydd mot påtvingat kroppsligt ingrepp i 2 kap. 6 § RF, vilket jag ser allvarligt på.

Krav på tillsyns- och hembesök i bostaden

Var och en är enligt 2 kap. 6 § RF skyddad mot bl.a. husrannsakan och liknande intrång från det allmännas sida.

Med husrannsakan avses varje undersökning av hus, rum eller slutet förvaringsställe som görs av en myndighet, oavsett syftet med undersökningen. I begreppet liknande intrång ryms sådana intrång i någons bostad som inte sker i undersökningssyfte (se prop. 1975/76:209 s. 147). Skyddet mot intrång i 2 kap. 6 § RF får endast begränsas genom lag (2 kap. 20 § RF).

Det finns inte någon bestämmelse som ger socialtjänsten rätt att gå in i en enskilds bostad oavsett vad syftet med detta skulle vara. Hembesök som utredningsåtgärd måste hanteras med stor försiktighet och får inte användas rutinmässigt (se t.ex. JO 2011/12 s. 377, dnr 6514-2009 m.fl.). Skyddet mot intrång i den enskildes bostad gäller dock bara påtvingade ingrepp. Den enskilde kan alltså samtycka till att socialnämndens personal besöker honom eller henne i bostaden. JO har i flera tidigare beslut poängterat att ett sådant samtycke måste vara reellt och det får alltså inte vara fråga om att den enskilde samtycker till ett hembesök för att han eller hon känner sig tvingad att göra det (se t.ex. JO 2011/12 s. 392, dnr 2542-2009 och JO 2013/14 s. 392, dnr 2914-2011). Nämndens handläggare måste i förväg höra av sig till den enskilde och innan besöket diskutera saken med den enskilde. Det är alltså avgörande för att ett hembesök ska få göras att den enskilde haft möjlighet att ta ställning till om han eller hon vill acceptera ett besök. När det gäller oanmälda hembesök är utrymmet mycket begränsat och sådana besök bör endast kunna godtas i undantagsfall, t.ex. om socialtjänsten befarar att det föreligger en nödsituation (se t.ex. JO 2013/14 s. 387, dnr 2737-2011 och JO 2020/21 s. 470, dnr 5219-2018).

Om socialtjänstens medarbetare genomför ett oanmält hembesök finns det en uppenbar risk att den enskilde inte anser sig ha något annat val än att släppa in dem, och det kan mot den bakgrunden sättas i fråga hur reellt ett samtycke då egentligen är (se JO:s beslut den 18 oktober 2021, dnr 1188-2020).

Enligt 11 kap. 1 § SoL ska socialnämnden utan dröjsmål inleda utredning av vad som genom ansökan eller på annat sätt har kommit till nämndens kännedom och som kan föranleda någon åtgärd av nämnden. En utredning behöver dock inte inledas om det redan från början står klart att nämnden inte kan eller bör vidta några åtgärder. I motiven till bestämmelsen betonas dock särskilt kommunens yttersta ansvar för att de som vistas i kommunen får det stöd och den hjälp som de behöver. Om det blir känt att någon kan vara i behov av stöd eller hjälp, är alltså socialnämnden skyldig att utreda hur behovet ska kunna avhjälpas (se prop. 1979/80:1 s. 562).

JO har också i flera tidigare ärenden slagit fast att om syftet med ett hembesök är att kontrollera hemförhållandena så är det en sådan utredningsåtgärd som bör vidtas inom ramen för en inledd utredning (se t.ex. JO 2015/16 s. 377, dnr 3986-2013 och JO 2020/21 s. 470). Varken utredningen i ärendet eller nämndens remissvar ger något svar på frågan om hembesöken genomförs inom ramen för en utredning eller inte. Jag nöjer mig därför med att påminna nämnden om detta.

Det framgår klart av nämndens regler för träningslägenhet att nämnden kräver att hyresgästen ska gå med på att hyresvärden, dvs. nämnden, vid misstanke om missbruk eller oro för fysisk eller psykisk ohälsa har rätt att gå in i lägenheten.

Nämnden har i sitt svar till JO uppgett att förvaltningens boendestödjare alltid inhämtar samtycke från den enskilde innan de går in i den enskildes bostad, och att skrivningen i Överenskommelse för boende Träningslägenhet inte ensamt åberopas av nämnden för att bereda dess medarbetare tillträde till lägenheten. Nämnden medger även att skrivningen i denna del är för skarpt formulerad. Nämnden har dock inte heller här gett någon förklaring till hur det kommer sig att kraven på tillsyns- och hembesök finns med som en bilaga till hyresavtalet.

Även om man godtar nämndens uppgift att skrivningen i överenskommelsen inte ensamt skulle åberopas för att bereda sig tillträde till AA:s lägenhet kvarstår det faktum att nämnden ändå fört in ett generellt krav på hembesök i nämnda överenskommelse, och för den enskilde ligger det nära till hands att uppfatta saken så att man genom överenskommelsen och hyresavtalet alltid måste gå med på hembesök. Det råder ett ojämnt styrkeförhållande mellan den enskilde och nämnden och jag har svårt att se att AA haft någon verklig möjlighet att påverka innehållet i hyreskontraktet och bilagan med nämndens krav för träningslägenhet. Det faktum att den enskilde måste gå med på nämndens krav på hembesök för att få tillgång till bostaden talar för att han eller hon "tvingas" att efterge skyddet mot husrannsakan och liknande intrång från det allmännas sida.

Även om en undersökning av AA:s bostad i ett enskilt fall inte nödvändigtvis skulle strida mot reglerna om skydd mot husrannsakan innebär detta inte att personal utan vidare har rätt att göra en sådan undersökning. I och med att nämnden hyr ut träningslägenheten till AA har det som jag redan påpekat uppstått ett hyresavtal mellan parterna. En hyresvärd har rätt att utan uppskov få tillträde till bostaden för att utöva nödvändig tillsyn eller utföra förbättringsarbeten som inte kan skjutas upp utan skada (12 kap. 26 § JB). Det ska alltså vara fråga om brådskande åtgärder. Ett kontraktsvillkor som ger hyresvärden en längre gående rätt att få tillträde till bostaden än vad bestämmelsen föreskriver är inte giltigt (12 kap. 1 § femte stycket JB). Det var alltså inte möjligt för nämnden att ta in ett sådant generellt villkor i hyreskontraktet med bindande verkan mot AA. Detta innebär att AA haft laglig rätt att neka socialtjänstens personal tillträde till bostaden.

Jag kan alltså konstatera att nämnden i strid med grundlag och hyreslagens bestämmelser fört in krav på generella tillsyns- och hembesök i hyresavtalet med AA, vilket jag ser med stort allvar på.

Krav på att endast den enskilde får bo i lägenheten

Enligt artikel 8 i den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, Europakonventionen, har var och en rätt till respekt för sitt privat- och familjeliv, sitt hem och sin korrespondens. En offentlig myndighet får inte inskränka åtnjutandet av denna rättighet annat än med stöd av lag och om det i ett demokratiskt samhälle är nödvändigt med hänsyn till vissa särskilt angivna intressen, bl.a. förebyggande av oordning eller brott eller till skydd för hälsa eller för andra personers fri- och rättigheter.

Jag har i ett tidigare ärende uttalat att en socialnämnd inte kan begränsa rätten för t.ex. en anhörig att besöka en enskild i dennes bostad (se JO 2019/20 s. 460, dnr 647-2017). Frågan här är om nämnden haft rätt att i hyresavtalet med AA kräva att endast hon fick bo i lägenheten. För denna fråga är artikel 8 i Europakonventionen och vissa bestämmelser i jordabalken av avgörande betydelse.

Varken SoL eller någon annan lag kan begränsa rätten för AA:s närstående att bo tillsammans med henne, och rätten till respekt för privat- och familjeliv enligt artikel 8 i Europakonventionen gäller även när nämnden hyr ut en bostad. Skyddet för hemmet är även en viktig aspekt av denna rätt. Den generella skrivningen om att endast AA får bo i lägenheten kan därför komma att stå i strid med artikel 8 i Europakonventionen och rätten till respekt för privat- och familjeliv.

Nämndens krav om att endast AA får bo i lägenheten är även problematiskt mot bakgrund av vissa bestämmelser i hyreslagen. Som jag redan påpekat är hyreslagens bestämmelser tillämpliga på avtalet mellan nämnden och AA. Hyreslagen reglerar hyresvärdens och hyresgästens skyldigheter gentemot varandra, och bestämmelserna är tvingande till förmån för hyresgästen. Parterna kan avtala om andra inskränkningar under förutsättning att de inte strider mot tvingande lagstiftning. Enligt 12 kap. 39 § JB får hyresgästen inte utan hyresvärdens samtycke hyra ut lägenheten i andra hand till någon för självständigt nyttjande. Det krävs alltså tillstånd av hyresvärden för att hyresgästen ska få hyra ut lägenheten i andra hand. Däremot krävs inte något sådant tillstånd för att hyresgästen ska kunna ha en inneboende, vilket framgår av 12 kap. 41 § JB. Regeln i 12 kap. 41 § JB är tvingande och en hyresvärd kan alltså inte hindra hyresgästen att ha t.ex. en inneboende. Endast om en inneboende medför men för hyresvärden kan denna motsätta sig detta. En sådan bedömning måste hyresvärden göra utifrån omständigheterna i det enskilda fallet. Om hyresgästen i alltför stor omfattning har inneboenden eller hyr ut lägenheten kan hyresrätten, om rättelse ej vidtages utan dröjsmål efter tillsägelse, förverkas. Om det som läggs hyresgästen till last är av ringa betydelse förverkas dock inte hyresrätten. Allt detta ska avgöras efter omständigheterna i det enskilda fallet och en hyresvärd har alltså inte rätt att redan i hyresavtalet kräva att endast hyresgästen får bo i lägenheten.

Mot denna bakgrund kan jag konstatera att nämnden inte haft rätt att ställa krav på att endast AA får bo i lägenheten. Ett sådant villkor står i strid med reglerna i hyreslagen och kan som påtalats ovan även komma att stå i strid med reglerna i artikel 8 i Europakonventionen.

Avslutande synpunkter

Min granskning har visat på omfattande brister när det gäller nämndens handläggning av AA:s ärende. Nämnden har utan stöd i lag ställt krav på att AA ska ha viss kontakt med hälso- och sjukvården och att hon ska följa medicinsk ordination. Nämnden har också ställt krav på att AA på begäran ska medverka till nykterhets- och drogkontroller, vilket som påtalats ovan står i strid med bestämmelserna om skydd mot påtvingat kroppsligt ingrepp i 2 kap. 6 § RF. Nämnden har vidare i strid med hyreslagens bestämmelser fört in krav på generella tillsyns- och hembesök i hyresavtalet med AA. Nämnden har därtill i strid med reglerna i hyreslagen ställt krav på att endast AA får bo i lägenheten.

En grundläggande förutsättning är att den offentliga makten utövas under lagarna och i den svenska rättsordningen framgår den s.k. legalitetsprincipen redan av 1 kap. 1 § RF. Principen innebär att all maktutövning ska vara grundad på lag eller annan författning (se Bull och Sterzel, Regeringsformen – en kommentar, 2019, s. 49 ff.). Avsikten är att förvaltningen ska vara normenlig och inte godtycklig. Legalitetsprincipen kommer även till uttryck i 5 § första stycket förvaltningslagen (2017:900) där det anges att en myndighet endast får vidta åtgärder som har stöd i rättsordningen.

Granskningen av detta ärende visar att nämnden inte i tillräcklig utsträckning tagit reda på om den haft stöd i rättsordningen för sina åtgärder och jag kan inte dra någon annan slutsats än att nämnden inte har gjort någon mer ingående analys av de rättsliga frågorna när den formulerade hyresavtalet och kraven för träningslägenhet. Varken Europakonventionens och regeringsformens bestämmelser om de grundläggande fri- och rättigheterna eller hyreslagens tvingande bestämmelser till skydd för den enskilde hyresgästen förefaller ha ägnats tillräcklig uppmärksamhet och min granskning tyder på att nämndens förvaltning saknar tillräcklig kunskap om detta regelverk. Jag ser med allvar på bristerna i detta avseende.

Jag vill avslutningsvis konstatera att nämnden i hyresavtalet och de särskilda villkoren för träningslägenhet ger sken av att ha rätt att kräva åtskilligt av AA. Jag vill särskilt peka på att flera av de krav som nämnden felaktigt uppger sig ha strider med den enskildes grundläggande fri- och rättigheter. Att nämnden sedan också felaktigt angett att AA riskerar att bli av med bostaden om hon inte följer de krav som nämnden inte haft rätt att ställa gör saken än mer allvarlig. Sammantaget gör detta att jag bedömer de brister som framkommit som så omfattande att Södermalms stadsdelsnämnd i Stockholms kommun förtjänar allvarlig kritik.

Nämnden har uppgett att den ser över sina riktlinjer om handläggningen av försöks- och träningslägenheter, vilket jag ser som en absolut nödvändighet. Jag utgår från att den i det arbetet beaktar den kritik som jag nu riktat mot nämnden.

Socialnämnden i Stockholms kommun har det kommunövergripande ansvaret i kommunen och ansvarar t.ex. för kommunens utvecklingsverksamhet inom socialtjänstens område. Av stadsdelsnämndens svar till JO framgår att även socialförvaltningen centralt avser att se över sina riktlinjer när det gäller handläggningen av försöks- och träningslägenheter. Jag har tidigare kritiserat

Farsta stadsdelsnämnd i Stockholms kommun för att ha genomsökt en träningslägenhet utan samtycke (se JO 2018/19 s. 482). Mot den bakgrunden finns det skäl för mig att skicka en kopia av detta beslut till Socialnämnden i Stockholm. Jag skickar även en kopia av beslutet till Inspektionen för vård och omsorg.

Ärendet föredrogs av rättssakkunniga Anders Malmkvist. I beredningen deltog även byråchefen Anna Flodin.

En socialnämnd brast i handläggningen i flera avseenden då en man skrevs ut från ett omvårdnadsboende, bl.a. genom att inte tillämpa de tvingande reglerna i hyreslagen

(Dnr 8443-2021)

Beslutet i korthet: En man var beviljad bistånd i form av bostad med särskild service och bodde på ett omvårdnadsboende som drevs av kommunen. Mannen skrevs senare ut från boendet på grund av att han påstods ha varit hotfull och våldsam mot personalen.

I beslutet konstaterar JO att kommunen i egenskap av mannens hyresvärd inte hade tillämpat de tvingande reglerna som finns i hyreslagen till skydd för en hyresgäst när beslutet om att skriva ut mannen fattades. JO konstaterar vidare att kommunen inte hade fattat något formellt beslut om utskrivning, vilket innebar att mannen inte hade någon möjlighet att få frågan prövad av domstol. Beslutet om utskrivning fattades också av en person som inte var behörig att göra det och dessutom utan att först ha kommunicerat med mannen. JO konstaterar därutöver att det tog alltför lång tid att på nytt verkställa beslutet om bistånd.

Sammanfattningsvis uttalar JO kritik mot nämndens bristfälliga handläggning.

Bakgrund

AA har varit beviljad bistånd till bostad med särskild service enligt 4 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453), SoL, genom flera tidsbegränsade beslut. Till följd av besluten har AA bott på Ekens omvårdnadsboende som drivs av Västerås kommun. I slutet på augusti 2021 skrevs han ut från Eken på grund av att han påstods ha varit hotfull och våldsam mot personalen.

Anmälan

I en anmälan som kom in till JO den 26 oktober 2021 klagade AA på hur Individ- och familjenämnden i Västerås kommun hade hanterat frågor som uppkom efter att han vräktes med omedelbar verkan från Eken. Han gjorde bl.a. gällande att det inte fanns grund för vräkning. Vid tidpunkten för anmälan hade han inte heller erbjudits något annat boende trots att han hade begärt att få det.

Utredning

JO begärde in vissa handlingar i ärendet. Därefter begärde JO att nämnden skulle yttra sig över vad som anfördes i AA:s anmälan till JO i de delar som avser utskrivningen från Eken. Nämnden skulle särskilt yttra sig över på vilket sätt det bistånd till bostad med särskild service som AA varit beviljad har verkställts och vad som låg till grund för att han blev utskriven från Eken. Nämnden skulle också redovisa vilka beslut som fattats och av vem samt de rättsliga grunderna för besluten. Den skulle även belysa i vilken utsträckning AA fick möjlighet att bemöta det som låg till grund för utskrivningen från Eken samt redovisa vilka åtgärder nämnden vidtog med anledning av utskrivningen för AA:s del. All dokumentation av relevans för frågan om utskrivning skulle bifogas.

Nämnden yttrade sig och bifogade vissa handlingar i ärendet, bl.a. husreglerna för Eken Lågröskelboende.

Nämndens yttrande innehöll inte samtliga uppgifter som JO efterfrågade i den första remissen, och JO begärde därför att nämnden skulle yttra sig på nytt.

Nämnden yttrade sig igen och bifogade bl.a. en kopia av ett hyreskontrakt mellan Västerås kommun och AA, beslutsunderlagen för besluten om bistånd samt viss övrig dokumentation.

Nämndens remissvar med bilagor finns tillgängliga i sin helhet hos JO.

AA fick tillfälle att kommentera remissvaren.

I ett beslut den 1 februari 2023 anförde *JO Thomas Norling* följande:

Bedömning

Inriktningen på min granskning

AA har i sin anmälan framför allt klagat på att han blev vräkt från Eken utan att det fanns skäl för det.

JO ska bl.a. kontrollera att myndigheterna har följt de regler som gäller för hur ärenden ska handläggas. Däremot brukar JO inte uttala sig om myndigheternas bedömningar och beslut i sakfrågor, t.ex. om det var rätt eller fel att skriva ut en person från ett boende. JO kan inte heller upphäva eller ändra myndigheters beslut. Den som är missnöjd med ett beslut kan i vissa fall överklaga det eller väcka talan i allmän domstol. Jag kommer därför inte att uttala mig om huruvida det var rätt eller fel av nämnden att inte låta AA bo kvar på Eken.

Jag har i stället riktat in min granskning på de formella delarna av nämndens handläggning i samband med att AA tvingades lämna Eken och nämndens agerande därefter. Jag kommer att uttala mig om vilka regler nämnden borde ha tillämpat, om huruvida nämnden borde ha fattat ett formellt skriftligt beslut om utskrivning och kommunicerat med AA innan beslutet fattades, om huruvida beslutsfattaren var behörig att fatta beslutet om utskrivning samt om vilka åtgärder nämnden borde ha vidtagit med anledning av AA:s rätt till bistånd och hans begäran om ett annat boende.

Omständigheterna i ärendet

Av utredningen i ärendet framgår att AA beviljades bistånd till boende med särskild service den 1 augusti 2019. Beslutet verkställdes den 1 september 2019 när AA tilldelades en plats på Ekens omvårdnadsboende. Han har därefter vid flera tillfällen beviljats bistånd till bostad med särskild service. Besluten har varit tidsbegränsade.

Av utredningen framgår vidare att AA och Västerås stad ingick ett hyresavtal den 2 september 2019 om en bostad om 36 kvadratmeter. Avtalet skulle gälla från den 1 september 2019 och tills vidare. Allmänna bestämmelser och ordningsregler enligt avtalsvillkor skulle tillämpas för avtalet. Nämnden har förklarat att avtalet avser AA:s nyttjanderätt till en bostad på Eken.

Nämnden har även hänvisat till husreglerna för Eken Lågtröskelboende. Av dessa framgår bl.a. att det på Eken är nolltolerans när det gäller våld och hot mot personalen. AA skrev under husreglerna den 27 maj 2021 och förband sig då att följa dessa.

Av journalanteckningar framgår att AA skrevs ut från Eken någon gång i slutet på augusti 2021 eftersom han påstods ha varit hotfull och våldsam mot personalen.

Hyresförhållandet

JO har tidigare uttalat att det är möjligt för en socialnämnd att ge bistånd i form av en bostad. Om en socialnämnd när den tillhandahåller en bostad ingår ett avtal med den enskilde som innebär att nämnden upplåter nyttjanderätten till bostaden mot betalning uppkommer ett hyresförhållande mellan nämnden och den enskilde. Då är reglerna i 12 kap. jordabalken (JB), hyreslagen, om hyra tillämpliga. Detta innebär bl.a. att socialnämnden, som hyresvärd, inte ensidigt kan besluta om att ta ifrån den enskilde nyttjanderätten till bostaden. Socialnämnden ska då följa de regler som finns i hyreslagen om t.ex. förverkande av hyresrätten. Det är vidare viktigt att en socialnämnd på ett tydligt sätt gör skillnad på fall där det är fråga om ett offentlighetsligt beslut om bistånd respektive när nämnden ingår ett hyresavtal med den enskilde (som i och för sig kan vara en följd av ett beslut om bistånd). (Se t.ex. JO 2017/18 s. 422, dnr 416-2016.)

Som framgår ovan hade AA ingått ett hyresavtal med kommunen om boendet, dvs. ett avtal genom vilket han fick nyttjanderätten till lägenheten mot betalning. Reglerna i hyreslagen var därför tillämpliga i hans ärende. Den omständigheten att han hade fått bostaden som en biståndsinsats enligt socialtjänstlagen ger inte anledning till någon annan bedömning (se bl.a. JO 1993/94 s. 233, dnr 3624-1990 och 4003-1990, och JO:s beslut den 23 september 2015, dnr 2945-2014).

Nämnden har i sina remissyttranden inte uppgett att reglerna i hyreslagen tillämpades när personalen på Eken i slutet på augusti 2021 beslutade att AA inte fick bo kvar där. Det finns inte heller något annat i utredningen som tyder på att så skulle ha skett. Jag utgår därför från att dessa regler inte tillämpades när AA tvingades lämna boendet. Nämnden synes i själva verket inte ens ha reflekterat över att den i egenskap av hyresvärd måste följa hyreslagens regler.

Hyreslagen har ett socialt skyddssyfte och dess bestämmelser är tvingande till hyresgästens förmån. En hyresvärd får endast säga upp ett hyresavtal i förtid (förverkande) i särskilt angivna fall och måste då följa särskilda regler om formerna för en sådan uppsägning. En uppsägning ska exempelvis vara skriftlig och delges hyresgästen (12 kap. 8 § JB). Dessa tvingande regler har alltså över huvud taget inte tillämpats när AA tvingades lämna Eken. Nämnden förtjänar kritik för sin hantering.

Ska ett formellt beslut om utskrivning fattas?

Som framgår ovan kan en socialnämnd inte ensidigt besluta om att ta ifrån den enskilde nyttjanderätten till bostaden när reglerna i hyreslagen är tillämpliga. I den utsträckning en socialnämnd, med beaktande av bestämmelserna i hyreslagen, kan besluta om ändrad verkställighet av ett offentlighetsbeslut om bistånd enligt 4 kap. 1 § SoL bör följande beaktas.

JO har tidigare uttalat att när en kommun vill att den enskilde ska flytta från ett boende till ett annat boende är det som regel inte fråga om en omprövning av ett tidigare beslut om bistånd. En sådan flyttning är närmast en fråga om en ändring av verkställigheten av ett beslut om bistånd. De allmänna principerna om förutsättningarna för att ändra ett gynnande förvaltningsbeslut blir därför inte tillämpliga. I stället aktualiseras frågor om huruvida en kommun ensidigt och formlost kan bestämma att den enskilde ska flytta eller om kommunen i en sådan situation måste formalisera ”flyttbeslutet” och därmed ge den enskilde möjlighet att få saken prövad av domstol. Om ett beslut om en ändring av verkställigheten innebär en försämring av vården och omsorgen talar starka skäl för att det nya verkställighetsbeslutet kan överklagas genom s.k. förvaltningsbesvär. Domstolens prövning torde då inriktas på om den enskilde efter ändringen av insatsen tillförsäkras den hjälp som han eller hon tidigare har beviljats av nämnden eller av domstol. (Se JO 2005/06 s. 182, dnr 1838-2002.)

Ett beslut om att verkställigheten av ett bistånd ändras kan således ha en sådan betydelse för en enskild att det bör fattas ett formellt beslut om detta. Först då kan frågan komma under en domstols rättsliga prövning. Ett beslut måste då också vara skriftligt. Beslutet om utskrivning av AA från Eken hade enligt min bedömning en sådan betydelse för honom att det skulle fattas ett formellt skriftligt beslut om detta.

Uppfyller nämndens beslut lagens krav?

Nämnden har i sitt andra remissvar uppgett att beslutet om utskrivning har dokumenterats i en journalanteckning som även fogades till yttrandet.

I 31 § förvaltningslagen (2017:900), FL, finns en bestämmelse om vilka krav som ställs på skriftliga beslut. Där anges att det för varje skriftligt beslut ska finnas en handling som bl.a. visar dagen för beslutet, vad beslutet innehåller och vem eller vilka som har fattat beslutet. Kravet att det för varje beslut ska finnas en handling innebär inte att myndigheten måste ta fram ett speciellt dokument för att dokumentera beslutet. Kravet kan tillgodoses också genom t.ex. en protokollsanteckning eller en anteckning direkt på en ansökningshandling som bevaras i en kopia på papper eller i elektronisk form hos myndigheten eller

genom en kopia av ett expedierat särskilt uppsatt beslut (prop. 2016/17:180 s. 320).

Som framgår ovan kan det räcka att ett beslut dokumenteras i en journalanteckning. Journalanteckningen måste i sådana fall innehålla de uppgifter som anges i 31 § FL. Av den journalanteckning som nämnden har hänvisat till framgår inte vem som har fattat beslutet. Det är vidare otydligt vilket datum beslutet fattades. Anteckningen uppfyller således inte de krav som ställs på skriftliga beslut i 31 § FL.

Nämnden förtjänar sammanfattningsvis kritik för att inte ha fattat ett formellt skriftligt beslut om utskrivning som uppfyllde kraven i 31 § FL.

Borde nämnden ha kommunicerat innan beslutet om utskrivning fattades?

Innan en myndighet fattar ett beslut i ett ärende ska den som huvudregel, om det inte är uppenbart obehövt, underrätta den som är part om allt material av betydelse för beslutet och ge parten tillfälle att inom en bestämd tid yttra sig över materialet (25 § FL).

Nämnden har i sitt andra remissvar uppgett att beslutet om utskrivning fattades den 31 augusti 2021. AA informerades om beslutet den 1 september 2021 då han även blev delgiven nämndens argument för att skriva ut honom från Eken.

Av nämndens yttrande följer att AA fick bemöta de anklagelser som lades till grund för beslutet om utskrivning först efter att beslutet hade fattats. Det är enligt min mening inte godtagbart. AA borde ha fått den möjligheten innan beslutet fattades. Nämnden förtjänar kritik för att inte ha kommunicerat med AA innan beslutet om utskrivning fattades.

Behörighet att fatta beslut om utskrivning

Nämnden har i sitt första remissyttrande uppgett att personalgruppen och en avdelningschef samt enhetschefen BB beslutade att AA inte kunde bo kvar. I nämndens andra yttrande angavs följande. Beslutet om utskrivning togs av teamledare i samråd med chef den 31 augusti 2021. Av socialtjänstförordningen framgår att föreståndaren beslutar om utskrivning om inte huvudmannen bestämmer annat. Enhetschefen BB är anmäld som föreståndare för Eken till Inspektionen för vård och omsorg (IVO), och därigenom är hon behörig att besluta om utskrivning. Det behövs därför ingen delegation från nämnden.

Jag har tolkat nämndens svar som att den anser att föreståndaren för Eken var behörig att fatta beslut om utskrivning med stöd av 3 kap. 14 § socialtjänstförordningen (2001:937), SoF. Av den bestämmelsen framgår att när behovet av vård i hemmet eller boendet har upphört ska den som vårdas skrivas ut. Föreståndaren beslutar om utskrivning om inte huvudmannen har bestämt annorlunda.

Av 3 kap. 1 § SoF framgår att med hem för vård eller boende avses ett hem inom socialtjänsten som tar emot enskilda för vård eller behandling i förening med ett boende. Som ett sådant hem räknas inte en sådan särskild boendeform

som avses i 5 kap. 7 § tredje stycket SoL, dvs. bostäder med särskild service för dem som möter betydande svårigheter i sin livsföring.

Enligt min bedömning var bestämmelsen i 3 kap. 14 § SoF inte tillämplig i den aktuella situationen. För det första var det boende som AA var beviljad inte ett sådant hem för vård eller boende som en föreståndare kan besluta om utskrivning från. Vidare framgår det av bestämmelsen att föreståndaren endast kan besluta om utskrivning om behovet av vård i boendet har upphört eller om den enskilde har begärt det. Ingen av dessa situationer är aktuell. Det fanns således ingen behörighet enligt 3 kap. 14 § SoF för föreståndaren att besluta om utskrivning av AA.

Nämnden har inte heller gjort gällande att det finns något stöd i delegationsordningen för Individ- och familjenämnden för någon i personalen på boendet att besluta om utskrivning, och jag kan inte heller se att det finns något sådant stöd i den. Nämnden förtjänar därför kritik för att beslutet om utskrivning fattades av en person som saknade behörighet att göra det.

Ny verkställighet utan dröjsmål

Av 16 kap. 3 § SoL framgår att ett beslut om bistånd enligt 4 kap. 1 § SoL gäller omedelbart. Beviljade insatser ska därför i princip verkställas utan dröjsmål. Den nämnd som har beviljat biståndet ansvarar också för att beslutet blir verkställt.

Som framgår ovan har nämndens beslut om bistånd enligt 4 kap.1 § SoL tidigare verkställts genom att AA har bott på Eken. Nämndens skyldighet att verkställa beslutet om bistånd i form av bostad med särskild service upphörde inte när AA skrevs ut från Eken, utan denna skyldighet kvarstod. Nämnden var således skyldig att utan dröjsmål efter utskrivningen erbjuda AA en ny bostad med särskild service.

Nämnden har i sitt första remissvar uppgett att handläggaren pratade med AA den 2 september 2021 och att AA då uppgav att han ville ställas i kö till Tallbacken, som är ett annat lågröskelboende i Västerås. Han ställdes i kö samma dag. Den 29 september 2021 pratade handläggaren återigen med AA som meddelade att han även ville stå i kö till Furans omvårdnadsboende, varpå han ställdes i kö även till det. I början på november 2021 fick handläggaren information om att AA hade haft ett möte med teamledare och avdelningschef på Eken med anledning av hans klagomål i fråga om avvisning/utskrivning från Eken. Dessförinnan hade det blivit en plats ledig på Tallbacken, men i samtal med teamledare framkom det att AA var bäst lämpad för boende på Furan med hänvisning till hans historik med hot och våld mot personal. Den 14 januari 2022 pratade handläggare med AA och frågade om han kunde tänka sig att stå i kö till nyktert stödboende i väntan på plats på lågröskelboende och på det sättet snabbare få hjälp med sin boendesituation, men han tackade nej till det. Den 10 maj 2022 blev AA erbjuden en plats på Furans omvårdnadsboende med inflyttning i början av juni. Den 17 maj tackade AA ja till den erbjudna platsen. I sammanfattningen i remissvaret har nämnden uppgett att AA har stått i kö till boende genom socialtjänsten sedan utskrivningen från Eken. Då enbart Furans

omvårdnadsboende har bedömts som lämpligt har det tagit tid att verkställa beslutet. AA tackade också nej till ett erbjudande om nyktert stödboende.

Nämnden har i sitt andra yttrande uppgett att AA bjöds in till ett möte den 4 november 2021 på boendet med anledning av de klagomål han riktat mot boendet. På mötet pratade AA väldigt negativt om både Eken och Tallbacken och uppgav att dessa boenden inte var några alternativ för honom. Utifrån denna information meddelade teamledaren handläggaren på socialtjänsten att det vore bättre om AA fick stå i kö till Furan i stället.

Av nämndens remissvar följer således att det var först den 10 maj 2022 som beslutet om bistånd verkställdes. Då erbjöds AA plats på Furans omvårdnadsboende med inflyttning i början av juni 2022. Det tog således nästan nio månader innan AA erbjöds ett nytt boende med särskild service. Under denna tid påpekade AA för förvaltningen att han var bostadslös. Det framgår av de e-postmeddelanden som AA fogade till sin anmälan till JO. Trots att AA synes ha stått helt utan boende efter att han skrevs ut från Eken och förvaltningen visste om det verkar ärendet periodvis ha legat helt utan åtgärder under månader i sträck. Detta är inte acceptabelt. Nämnden förtjänar kritik för att ha varit alltför passiv i sina ansträngningar att på nytt verkställa beslutet om bistånd.

Jag vill i detta sammanhang även påminna nämnden om vad som föreskrivs i 16 kap. 6 f § SoL. Enligt den bestämmelsen ska socialnämnden till IVO rapportera alla gynnande nämndbeslut enligt 4 kap. 1 § som inte har verkställts på nytt inom tre månader från den dag då verkställigheten avbröts. För varje beslut ska nämnden ange tidpunkten för beslutet och vilken typ av bistånd beslutet gäller samt kortfattat uppge skälen för dröjsmålet. Rapportering ska ske en gång per kvartal.

Övrigt

Jag har ovan konstaterat att nämnden i sin handläggning har brustit i flera avseenden i samband med att AA skrevs ut från Eken. Jag förutsätter att nämnden omgående vidtar de åtgärder som krävs för att det inträffade inte ska hända igen.

Det som har kommit fram i övrigt ger inte anledning till ytterligare åtgärder eller uttalanden från min sida.

Ärendet föredrogs av rättssakkunniga Annika Aula. I beredningen deltog även byråchefen Anna Flodin.

En socialnämnd har brutit i handläggningen av ett ärende om ekonomiskt bistånd till hyresskulder

(Dnr 10517-2021)

Beslutet i korthet: En socialnämnd tog emot en ansökan från ett par om ekonomiskt bistånd till hyresskulder. Handläggningen pågick under nästan fem månader och under den tiden blev paret avhyst. I ärendet uttalar JO att den typen av ansökningar måste handläggas med stor skyndsamhet. Socialnämnden bör vidta alla åtgärder som behövs för att kunna besluta i frågan medan det fortfarande är möjligt för den enskilde att bo kvar.

När det gäller handläggningen av parets ansökan skickade nämnden inledningsvis ut en skrivelse där det framgick att ärendet skulle börja handläggas först efter en månad. Efter att handläggningen påbörjats tog det lång tid att boka in ett möte med paret och efter mötet gavs paret en kompletteringstid som löpte ut flera dagar efter det datum när hyresskulderna skulle vara betalda för att undvika avhysning.

Av utredningen framgår vidare att paret lämnade in flera ansökningar om ekonomiskt bistånd, utöver ansökan om bistånd till hyresskulderna. JO har svårt att förstå varför socialnämnden avvaktade med att fatta beslut i ärendet om hyresskulder till dess att samtliga begärda handlingar i varje ärende kommit in, i stället för att skyndsamt fatta beslut i ärendet om hyresskulder när det var komplett. Härutöver anser JO att det hade varit lämpligt om socialnämnden hade övervägt att bevilja paret ekonomisk hjälp enligt 4 kap. 2 § socialtjänstlagen (2001:453) när utredningen om parets ekonomiska situation drog ut på tiden.

JO är mycket kritisk till det som har kommit fram i ärendet och kan konstatera att den långsamma och felaktiga hanteringen sannolikt har haft en stor negativ påverkan både ekonomiskt och socialt för paret. Socialnämnden får allvarlig kritik för den bristande handläggningen.

Anmälan

I en anmälan som kom in till JO den 23 december 2021 klagade AA på Socialnämnden i Södertälje kommun och förde fram bl.a. följande. Han och hans fru BB kontaktade socialtjänsten den 6 juli 2021 med anledning av att de bl.a. hade hyresskulder. I september blev deras hyreskontrakt uppsagt eftersom de låg efter med hyran. De har lämnat in alla handlingar som begärdes till socialförvaltningen, men de har ännu inte fått något beslut om ekonomiskt bistånd. Den långsamma handläggningen har lett till att de har förlorat sitt hyreskontrakt och de befinner sig nu i en mycket svår situation. De begär skadestånd för den olägenhet som den bristfälliga hanteringen försatt dem i.

Utredning

JO hämtade in och granskade handlingarna i ärendet. Av dessa framgick att socialnämnden den 3 december 2021 hade beslutat att avslå AA:s och BB:s ansökan om bistånd till hyresskulder. Samma dag fattade nämnden även beslut

om bistånd för augusti till november 2021. Det framgick också av handlingarna att nämnden den 2 september 2021 fick information från AA:s och BB:s hyresvärd om att hyresskulderna behövde betalas senast den 16 september 2021 för att paret skulle kunna bo kvar.

Därefter begärde JO att Socialnämnden i Södertälje kommun skulle yttra sig över det som hade framförts i anmälan, främst i fråga om ärendets handläggningstid. Nämnden skulle särskilt svara på vilka överväganden som hade gjorts när det gäller hur ansökan skulle handläggas och när beslut skulle fattas samt vilka åtgärder och överväganden som gjordes efter det att nämnden fått information om att hyresskulderna behövde betalas senast den 16 september 2021.

I sitt remissvar anförde nämnden bl.a. följande.

Ekonomiskt bistånd till hyresskulder kan utgå efter en individuell prövning. Vad som ska bedömas är bl.a. om det kan få allvarliga sociala konsekvenser för den enskilde om skulden inte betalas, om det funnits godtagbara skäl för att den enskilde inte ansökt om bistånd till den kostnad som har gett upphov till skulden och om nämnden bedömer att sökanden hade beviljats biståndet om ansökan gjorts vid det tillfälle kostnaden uppstod. För att en sådan bedömning ska kunna göras krävs att sökandens ekonomiska situation vid den tidpunkt då hyresskulden uppstod utreds. Såväl denna bedömning som bedömningen av sökandenas rätt till ekonomiskt bistånd överhuvudtaget förutsätter att handläggaren har tillgång till ett komplett beslutsunderlag. Det är sökandens ansvar att se till att handläggaren har ett komplett beslutsunderlag genom att inkomma med begärda handlingar. Trots påminnelser och även ett inbokade besök på socialkontoret där handläggaren hjälpt sökandena att ta fram underlag blev utredningen inte komplett förrän i början av december 2021. Först då kunde en bedömning göras av sökandenas rätt till såväl reglering av hyresskulder som till månatligt ekonomiskt bistånd.

Vilka överväganden gjorde nämnden kring hur ansökan skulle handläggas och när beslut skulle fattas?

Ansökningshandlingarna skickades till sökandena samma dag som dessa kontaktat mottagningsenheten och redogjort för sin ekonomiska situation och sitt behov av ekonomiskt bistånd. ... skickades även en lista på vilka handlingar som skulle bifogas ansökan. Normalt sett brukar utredningstiden beräknas till som högst två veckor från att kontakt med mottagningsenheten tagits. Detta under förutsättningar sökanden lämnar in begärda handlingar inom en eller två dagar efter mottagandet av ansökningshandlingarna. Eftersom det rårde semestertider sattes tiden till en månad med en upplysning om att ärendet inte skulle börja handläggas förrän den 10 augusti. Därefter har handläggaren en utredningstid som normalt sett ska uppgå till högst sju-tio dagar från det att beslutsunderlaget är komplett. Om ansökan hade varit komplett när den kom in till myndigheten den 6 augusti hade beslutet kunnat fattas omkring den 16 augusti. Eftersom beslutsunderlaget inte blev komplett förrän i början av december har beslut inte kunnat fattas dessförinnan.

Vilka åtgärder vidtogs efter att nämnden fått information från hyresvärden om att hyresskulden behövde betalas senast den 16 september 2021 och fram till det datumet? Vilka överväganden gjorde nämnden kring vilka åtgärder som skulle vidtas?

Nämnden informerades den 27 augusti av hyresvärden Bordsjö Skogar om att sökandenas hyresavtal sagts upp p.g.a. försummad hyresinbetalning. Kontakt togs med hyresvärden som informerade handläggaren om att paret kunde bo kvar i bostaden om hyresskulden reglerades senast den 16 september. För att skynda på utredningen och hjälpa paret att få fram ett komplett beslutsunderlag kontaktade handläggaren sökandena den 8 september för att dels informera om meddelandet från hyresvärden, dels boka in ett besök med paret på kontoret för att de skulle kunna komplettera beslutsunderlaget på plats med handläggarens assistans. Besöket bokades in till den 13 september då paret, tillsammans med handläggaren, kunde ta fram ett stort antal handlingar, framförallt kontoutdrag. Dock kunde inte alla begärda handlingar tas fram under mötet eftersom sökandens ... mobila Bank-ID var installerat i hans dator och inte i mobilen. Det som saknades var bland annat underlag från St1 och Coop. De kvarvarande handlingarna lämnades in till socialkontoret den 17 september 2021, dvs. dagen efter att fristen för betalning av hyresskulden löpt ut.

Socialkontoret kan konstatera att handläggningstiden i ärendet dragit ut på tiden, vilket alltid är olyckligt. Tidsutdräkten beror emellertid inte på långsam handläggning av ärendet utan på att begärda handlingar inte inkommit eller kommit in sent. [...] Nämnden vill ... erinra om att handläggarbytet skedde den 17 september 2021, dvs. efter den tidpunkt då betalning av hyresskulden fortfarande skulle ha inneburit att avhysningsprocessen avbröts.

AA fick möjlighet att kommentera remissvaret.

I ett beslut den 31 januari 2023 anförde *JO Thomas Norling* följande:

Bedömning

Ett ärende ska handläggas enkelt och snabbt

Av 2 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453), SoL, framgår att varje kommun svarar för socialtjänsten inom sitt område och har det yttersta ansvaret för att enskilda får det stöd och den hjälp som de behöver. Den som inte själv kan tillgodose sina behov eller kan få dem tillgodosedda på annat sätt har, enligt 4 kap. 1 § SoL, rätt till bistånd av socialnämnden för sin försörjning och för sin livsföring i övrigt. Den enskilde ska genom biståndet tillförsäkras en skälig levnadsnivå.

Ett ärende ska, enligt 9 § förvaltningslagen (2017:900), FL, handläggas så enkelt, snabbt och kostnadseffektivt som möjligt utan att rättssäkerheten eftersätts.

Om beslutet i ett ärende har stor inverkan på den enskildes personliga eller ekonomiska förhållanden har den enskilde normalt anledning att ställa höga krav på snabbhet vid handläggningen. Det gäller t.ex. när den enskilde är beroende av ett beslut om ekonomiskt stöd från det allmänna för sin försörjning. Att behöva vänta lång tid på ett myndighetsbeslut som gäller en sådan fråga kan skapa både otrygghet och personligt lidande för den enskilde och i vissa

fall även få till följd att den enskilde drabbas av ekonomisk förlust (prop. 2016/17:180 s. 106 f.).

Det ligger i sakens natur att ett ärende om ekonomiskt bistånd är av stor betydelse för den enskilde. Det är därför angeläget att nämndens handläggning av sådana ärenden sker enkelt, snabbt och kostnadseffektivt i enlighet med bestämmelserna i FL (se bl.a. JO:s beslut den 16 december 2020, dnr 7837-2019).

En avhysning kan få stora konsekvenser för den enskilde. Det leder ofta till att den som drabbas blir hemlös och det kan vara mycket svårt att komma in på bostadsmarknaden igen. Att bli avhyst orsakar också ett stort personligt lidande. Socialtjänsten har en viktig roll när det gäller att förebygga avhysningar från bostäder. När socialtjänsten får en underrättelse från hyresvärderna om uppsägning på grund av obetald hyra är det därför viktigt att socialtjänsten agerar snabbt. Ett ärende som rör ekonomiskt bistånd till hyresskulder inför en förestående avhysning måste handläggas med stor skyndsamhet och socialnämnden bör vidta alla åtgärder som behövs för att ett beslut i frågan ska kunna fattas medan det fortfarande är möjligt för den enskilde att bo kvar.

Handläggningen av ärendet om hyresskulder var långsam och bidrog inte till att avhysningen kunde undvikas

Handläggningstiden i AA:s och BB:s ärende om bistånd till hyresskulder uppgick till nästan fem månader. Det är inte acceptabelt att tiden blev så lång. Nämnden har under handläggningen brustit på flera sätt.

Den inledande handläggningen

Av utredningen framgår att AA och BB tog kontakt med socialförvaltningen den 6 juli 2021 eftersom de låg efter med hyran och befarade att de skulle förlora sin bostad. Samma dag skickade förvaltningen en skrivelse till AA med ansökningshandlingar och en lista på andra handlingar som han behövde skicka in för att ärendet skulle kunna handläggas. Av skrivelsen framgick att alla handlingar behövde komma in senast den 6 augusti 2021 och att ärendet skulle börja handläggas tidigast den 10 augusti. I skrivelsen underströk förvaltningen också att det inte fanns möjlighet att påbörja utredningen tidigare än så.

Eftersom ett ärende om ekonomiskt bistånd ska handläggas skyndsamt är det inte acceptabelt att handläggningen av ett sådant ärende påbörjas först mer än en månad efter att den enskilde kontaktat förvaltningen. Att AA och BB vände sig till förvaltningen under semesterperioden är naturligtvis inte en godtagbar anledning till att handläggningen av deras ärende fördröjdes, särskilt som deras ansökan avsåg bistånd till hyresskulder. Formuleringen om att utredningen inte kunde påbörjas tidigare än det angivna datumet var även problematisk i och med att den indikerade att inte ens akuta ärenden skulle hanteras under den perioden. En förvaltning måste ha förmåga att kunna handlägga brådskande ärenden snabbt.

Handläggningen fram till att återvinningsfristen löpte ut

Jag kan konstatera att handläggningen av ärendet inte heller efter att den hade påbörjats var tillräckligt aktiv och skyndsam för att kunna undvika en situation då paret riskerade att bli avhyst.

AA och BB lämnade in ett flertal handlingar till förvaltningen under augusti 2021. Den 26 augusti 2021 hade en handläggare telefonkontakt med BB som uppgav att hyresskulderna måste betalas inom tre veckor för att de inte skulle bli avhysta (den s.k. återvinningsfristen). Handläggaren uppgav att hon skulle kontakta hyresvärderna för att få en specifikation över obetalda hyror. En sådan kontakt togs den 2 september. Handläggaren fick då information om att AA och BB skulle få bo kvar om hyresskulderna betalades inom två veckor, dvs. senast den 16 september. Först nästan en vecka senare, den 8 september, kontaktade handläggaren AA och BB och informerade dem om hyresvärdens besked samt bokade in ett möte som dock inte skulle äga rum förrän fem dagar senare, den 13 september. Av en journalanteckning från det mötet framgår att syftet med det var att hjälpa paret att skriva ut olika underlag som hade begärts in. Ett antal handlingar lämnades också in under mötet.

Två dagar efter mötet, dvs. onsdagen den 15 september, ringde handläggaren och informerade AA och BB om vilka handlingar som då fortfarande saknades, bl.a. underlag som gällde två kontokort. Paret fick information om att handlingarna kunde lämnas in senast måndagen den 20 september, vilket alltså var fyra dagar efter det att återvinningsfristen skulle löpa ut. Under samtalet med handläggaren uppgav BB att hon och AA var oroliga för att bli vräkta och frågade om handläggaren hade stoppat avhysningen. Handläggaren uppgav att denne inte kunde stoppa avhysningen utan behövde utreda och fatta beslut. Handläggaren upplyste också om att paret kunde få ett beslut först någon gång under den påföljande veckan, men att det berodde på om handläggaren då hade fått in samtliga handlingar som saknades.

Av journalanteckningarna i ärendet framstår det som att nämnden har förhållit sig alltför passiv inför hotet om avhysning, vilket inte är acceptabelt. Det är exempelvis anmärkningsvärt att mötet med AA och BB inte bokades in snabbare, att det tog två dagar att ta ställning till om det underlag som lämnades in under mötet den 13 september 2021 var relevant och tillräckligt, och att paret gavs en kompletteringstid som löpte ut flera dagar efter det att återvinningsfristen skulle löpa ut. Den information som BB fick den 15 september 2021 indikerar inte heller att nämnden hade för avsikt att försöka fatta ett beslut i frågan om bistånd till hyresskulderna medan det fortfarande fanns en möjlighet för paret att behålla sin bostad.

Handläggningen efter att återvinningsfristen hade löpt ut

AA och BB lämnade in handlingar den 17 september 2021. Den 21 september fick BB information om att en ny handläggare hade tagit över ärendet fr.o.m. den 17 september. BB uttryckte oro för skulderna och uppgav att läget var ganska akut. Den tidigare handläggaren uppgav då att den nya handläggaren skulle göra så gott hon kunde utifrån sin arbetssituation. Samma dag informerades BB om att den nya handläggaren behövde kontrollera uppgifterna om

hyresskulderna med den tidigare handläggaren. Först den 27 september, dvs. elva dagar efter att återvinningsfristen löpt ut, kontaktade den nya handläggaren hyresvärden och frågade om paret fick bo kvar om hyresskulderna reglerades omgående. Hyresvärden uppgav att de inte skulle få bo kvar eftersom återvinningsfristen hade löpt ut den 16 september.

Även efter handläggarbytet var handläggningen påfallande passiv. Ett kommuniseringsbrev om att nämnden övervägde att avslå ansökan om bistånd till hyresskulder skickades ut den 20 oktober 2021, dvs. nästan en månad efter den senaste kontakten med hyresvärden. Därefter dröjde det ytterligare över en månad innan nämnden den 3 december beslutade att avslå ansökan. I beslutet angavs bl.a. att det vid kontakt med hyresvärden den 27 september framkommit att en reglering av skulderna inte skulle innebära att paret kunde återvinna sitt hyreskontrakt och att bistånd till hyresskulderna därför inte borde beviljas.

Gemensam handläggning

Som angetts ansökte AA och BB även om löpande ekonomiskt bistånd för bl.a. augusti till november 2021. Dessa ärenden handlades parallellt med ärendet om bistånd till hyresskulderna. Nämnden fattade beslut om bistånd för dessa månader samma dag som den beslutade i fråga om bistånd till hyresskulder, dvs. den 3 december 2021.

Nämnden bekräftar i sitt remissvar att handläggningen drog ut på tiden och uppger att det berodde på att begärda handlingar inte lämnades in eller att de kom in sent. Av remissvaret framgår dock att de handlingar som hade begärts i utredningen om hyresskulderna lämnades in under september. Utredningen i denna del måste därför ha kunnat färdigställas en kort tid efter att detta skedde. Trots det anger socialnämnden att beslutsunderlaget inte blev komplett förrän i december samma år och att något beslut om hyresskulderna inte kunde fattas dessförinnan. Jag kan inte uppfatta remissvaret på något annat sätt än att utredningen avseende frågan om hyresskulderna färdigställdes i september, men att nämnden trots det valde att avvakta med ett beslut till dess utredningen var komplett i samtliga de ärenden om bistånd som gällde AA och BB. Frågan om paret kunde beviljas bistånd till hyresskulder tycks dock inte ha varit beroende av vilken bedömning som nämnden gjorde i de övriga biståndsärendena. Jag har därför svårt att förstå varför nämnden behövde vänta in handlingar som rörde de övriga ärendena som AA och BB hade innan den fattade beslut i ärendet om hyresskulder.

Övervägande enligt 4 kap. 2 § SoL

Jag noterar också att det inte framgår av handlingarna i ärendet om nämnden alls övervägde att bevilja AA och BB ekonomisk hjälp enligt 4 kap. 2 § SoL. Enligt den bestämmelsen kan socialnämnden nämligen betala ut sådan hjälp till en enskild utan att det finns någon rätt till bistånd enligt 4 kap. 1 § SoL. Ett sådant övervägande hade i den situation som AA och BB befann sig i varit lämpligt att göra när utredningen om parets ekonomiska situation drog ut på tiden.

Informationen i överklagandehänvisningarna var missvisande

I överklagandehänvisningarna i de beslut som fattades den 3 december 2021 anges att ett överklagande ska vara egenhändigt undertecknat. Det anges också att överklagandet kommer att skickas till förvaltningsrätten om beslutet vid omprövning inte ändras så som den enskilde begär.

Av 43 § FL framgår att ett överklagande av ett beslut ska göras skriftligen. Det finns dock inget krav på att överklagandet ska skrivas under med den enskildes namnteckning. Vidare följer det av 46 § FL att beslutsmyndigheten alltid ska överlämna ett överklagande till domstol, oavsett om myndigheten har ändrat beslutet.

Den information som nämnden lämnade i överklagandehänvisningarna var alltså missvisande. Jag utgår från att nämnden ser över de överklagandehänvisningar som används av myndigheten.

Socialnämnden får allvarlig kritik

Jag är mycket kritisk till det som har kommit fram i ärendet och kan konstatera att den långsamma och felaktiga hanteringen sannolikt har haft en stor negativ påverkan både ekonomiskt och socialt för AA och BB. Det är oroande att nämnden inte ens efter att JO remitterat ärendet till myndigheten tycks ha uppmärksammat bristerna, utan i stället anser att orsakerna till den långsamma handläggningen legat utanför myndighetens kontroll. Socialnämnden i Södertälje kommun förtjänar allvarlig kritik för den bristande handläggningen av ärendet.

Övrigt

Det som AA har anfört i övrigt ger inte anledning till någon åtgärd eller något uttalande från min sida.

Slutligen vill jag upplysningsvis nämna att JO inte är behörig att pröva frågor om skadestånd.

Ärendet föredrogs av rätts-sakkunniga Sara Uhrbom. I beredningen deltog även t.f. byråchefen Karl Lorentzon.

En socialnämnd övervägde inte tillräckligt åtgärden att genomföra ett videosamtal med en enskild inom ramen för en utredning om ekonomiskt bistånd

(Dnr 1874-2022)

Beslutet i korthet: Inom ramen för en utredning om ekonomiskt bistånd genomförde en nämnd ett videosamtal med den enskilde. Syftet med utredningsåtgärden var att få ett underlag för att kunna bedöma om den enskilde bodde ensam i sin bostad eller inte. Under videosamtalet fick den enskilde genom att filma i sitt hem bl.a. visa sin hall, sina garderober, sitt badrums-skåp, några skåp i köket och sovrummet.

I beslutet uttalar JO att han ser att en socialnämnd kan ha ett befogat intresse av att genomföra ett videosamtal på det nu aktuella sättet. JO tydliggör

i beslutet vilka överväganden nämnden i så fall måste göra innan den genomför ett videosamtal med det angivna syftet. JO uttalar sig också om hur nämnden bör hantera frågan om den enskildes samtycke till en sådan åtgärd.

I det aktuella fallet hade nämnden inte dokumenterat några överväganden inför att åtgärden vidtogs. Inte heller framstod det genom remissvaret som att nämnden alls hade gjort några överväganden av de slag som nu är aktuella. Nämnden hade inte heller hanterat frågan om den enskildes samtycke på ett korrekt sätt. JO riktar därför kritik mot nämndens handläggning.

Anmälan

I en anmälan till JO klagade AA på socialtjänsten i Åtvidabergs kommun och förde fram bl.a. följande:

För att få ekonomiskt bistånd var hon tvungen att vara med på ett videosamtal med sin handläggare vid socialtjänsten för att bevisa att en bostadslös vän inte längre bodde hos henne. Hon ombads att öppna skåp och lådor för att visa att de endast innehöll hennes saker och kläder. Hon känner sig kränkt av det.

Utredningen

JO tog inledningsvis del av vissa handlingar från socialtjänsten och begärde därefter att Sociala myndighetsnämnden i Åtvidabergs kommun skulle yttra sig över AA:s anmälan.

Av nämndens remissvar framgår bl.a. följande:

Beskrivning av ärendet

När ansvarig handläggare fick vetskap om att AA hade en vän boende i sin bostad i februari 2022 fick hon frågan om de var sambos. Sambor har ingen laglig underhållsskyldighet mot varandra, men likställs vid prövning av rätten till ekonomiskt bistånd med gifta och registrerade partners. Det innebär att sammanboende har ett ömsesidigt ansvar för kostnader i hushållet och att sambors gemensamma inkomster och tillgångar ligger till grund för beräkning vid rätten till bistånd. AA uppgav att de inte hade ett sådant förhållande och hon fick då även fick information om inneboendekontrakt.

För att ha rätt till ekonomiskt bistånd fick AA i första hand information om utredning gällande samboskap, men även information om inneboendekontrakt. AA:s vän ville inte folkbokföra sig på adressen, inte betala hyra och inte ansöka tillsammans med AA. Han valde istället att flytta.

För att styrka en flytt krävs i normalfallet ändrad folkbokföringsadress. Då detta inte var möjligt då vännen inte var folkbokförd på den aktuella adressen behövde därmed ett hembesök göras för att utreda boendesituationen. [...]

Utifrån socialtjänstens då rådande tidsbrist fanns ingen möjlighet att erbjuda AA ett hembesök i närtid varpå hon fick ett förslag om videosamtal istället. Hon accepterade detta.

Videosamtalet genomfördes mycket snabbt i enlighet med hur ett normalt hembesök genomförs. AA informerades om hur ett hembesök brukar gå till varpå hon själv fick visa runt i bostaden. Hon uttryckte att det var jobbigt vilket även märktes.

AA:s boendesituation och eventuella samboskap utreddes för att handlägga ansökan om försörjningsstöd. Lösningar erbjöds och hon accepterade en av dem. Då socialtjänstlagen och folkbokföringslagens regelverk måste efterföljas utreder socialtjänsten rätten till bistånd via bevisföring och kontrollfunktioner och kan därmed inte enbart lita på klientens ord.

AA fick tillfälle att yttra sig över nämndens remissvar.

I ett beslut den 1 september 2023 anförde *JO Thomas Norling* följande:

Inriktningen på min granskning

I det här beslutet uttalar jag mig om det videosamtal som socialtjänsten genomförde med AA inom ramen för sin utredning om ekonomiskt bistånd. Jag vill dock framhålla att jag inte gör några uttalanden om huruvida det var riktigt att bevilja AA ekonomiskt bistånd med stöd av den utredning som nämnden hade vid beslutstillfället och som inkluderade bl.a. vad som kommit fram under det aktuella videosamtalet. Det är en fråga som JO normalt inte uttalar sig om, och det finns inte skäl att göra avsteg från den principen i det här fallet.

Rättsliga utgångspunkter

Den som inte själv kan tillgodose sina behov eller kan få dem tillgodosedda på annat sätt har rätt till bistånd av socialnämnden för sin försörjning (försörjningsstöd) och för sin livsföring i övrigt (4 kap. 1 § socialtjänstlagen [2001:453], SoL).

Socialnämnden ska utan dröjsmål inleda en utredning när någon har ansökt om bistånd (11 kap. 1 § SoL). Syftet med en sådan utredning är att klarlägga vilka behov som den enskilde har och om han eller hon kan få behovet tillgodosett på annat sätt än genom bistånd från nämnden. Varje ärende om ekonomiskt bistånd ska bli så utrett som dess beskaffenhet kräver (23 § förvaltningslagen [2017:900], FL). Det innebär att socialnämnden ansvarar för att ett materiellt riktigt beslut kan fattas i ärendet och att utredningen ges en sådan omfattning som det kräver. Det finns emellertid inte några mer detaljerade bestämmelser om hur en utredning ska göras.

Utgångspunkten är att en utredning om rätt till bistånd ska genomföras tillsammans med den enskilde (3 kap. 5 § SoL). Vid all verksamhet ska socialtjänsten beakta bestämmelsen i 1 kap. 1 § tredje stycket SoL om att socialtjänstens verksamhet ska bygga på respekt för människors självbestämmande och integritet. I det ligger bl.a. att socialnämnden måste väga det intrång i den personliga integriteten som en åtgärd från nämndens sida medför mot de intressen som myndigheten ska tillgodose (se JO 2017/18 s. 427). Det innebär att en myndighet får ingripa i ett enskilt intresse endast om åtgärden kan antas leda till det avsedda resultatet. Åtgärden får aldrig vara mer långtgående än vad som behövs och får vidtas endast om det avsedda resultatet står i rimligt förhållande till de olägenheter som kan antas uppstå för den som åtgärden riktas mot (5 § tredje stycket FL).

Vidare ska handläggning av ärenden som rör enskilda samt genomförande av beslut om stödinsatser, vård och behandling dokumenteras. Dokumentationen ska utvisa beslut och åtgärder som vidtas i ärendet samt faktiska omstän-

digheter och händelser av betydelse. (11 kap. 5 § SoL.) I övrigt ska den innehålla tillräcklig, väsentlig och relevant information. Med handläggning av ärenden avses alla åtgärder från det att ett ärende inleds till dess att det avslutas genom beslut.

Dokumentationen ska utformas med respekt för den enskildes integritet. Den enskilde bör hållas underrättad om de journalanteckningar och andra anteckningar som förs om honom eller henne. Om den enskilde anser att någon uppgift i dokumentationen är oriktig ska detta antecknas. (11 kap. 6 § SoL.) Ytterligare regler om dokumentation finns i Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd (SOSFS 2014:5) om dokumentation i verksamhet som bedrivs med stöd av SoL, LVU, LVM och LSS.

Omständigheterna i det här ärendet

AA ansökte om ekonomiskt bistånd. Under handläggningen av ärendet berättade AA den 7 februari 2022 för sin handläggare att en hemlös vän bodde hos henne sedan i november 2021. Handläggaren informerade då om att AA, för att hon och vännen inte skulle betraktas som sambor, antingen behövde skriva ett inneboendekontrakt med sin vän eller visa att han flyttat ut från bostaden.

I flera e-postmeddelanden som därefter skickades mellan AA och handläggaren fördes en diskussion om huruvida AA och vännen skulle betraktas som sambor. AA angav i sina meddelanden att hon och vännen inte var sambor. I ett e-postmeddelande från handläggaren till AA den 23 februari 2022 angav handläggaren att om AA och vännen inte sökte bistånd som sambor, skulle troligtvis ett hembesök behöva göras för att undersöka om vännen bodde kvar i bostaden.

Under ett telefonsamtal den 24 februari 2022 beskrev AA bl.a. hur vännens sovarrangemang såg ut i lägenheten. Handläggaren uppgav att om vännen skulle betraktas som inneboende, behövde ett inneboendekontrakt upprättas samtidigt som han betalade halva hyran och elkostnaden.

I ett e-postmeddelande den 24 eller 25 februari 2022 angav AA att vännen skulle flytta ut senast nästa dag. Efter ett telefonsamtal med AA den 25 februari 2022 antecknade handläggaren bl.a. följande i journalen:

[AA] uppger att [vännen] åkte därifrån igår eftersom hon inte skulle få några pengar om han bodde där ... AA undrar om vi behöver komma på ett hembesök för att se att han inte bor kvar där. Undertecknad erbjuder AA en tid för videosamtal på måndag då hon kommer att få visa upp sitt hem. AA tar emot det och ska ställa klockan för att vara uppe när vi ringer.

I en journalanteckning från den 28 februari 2022, med anledning av det aktuella videosamtalet, angavs bl.a. följande:

Videosamtal genomförs med AA istället för hembesök. AA uttrycker att hon tycker att det är ett intrång och att hon inte känner sig betrod. AA visar runt lägenheten. Hon visar hallen, garderober, badrum, badrumsskåp, kök, skåp i kök och slutligen vardagsrum/sovrums ... Det finns inget i lägenheten som tyder på att han bor kvar.

I ett e-postmeddelande den 3 mars 2022 ifrågasatte AA videosamtalet. Handläggaren svarade i ett e-postmeddelande att videosamtalet var enklare att utföra

än ett hembesök, att hembesök ibland är det enda alternativet för att utreda ett ärende och att ett sådant besök får genomföras om det finns ett tydligt syfte med det.

Bedömning i det här fallet

Den centrala frågan i det här ärendet är om socialtjänstens överväganden och förberedelser i övrigt varit tillräckliga inför åtgärden att genomföra videosamtalet med AA. I det sammanhanget kommer jag också att beröra frågan om hur socialtjänsten dokumenterat sin handläggning av ärendet.

Överväganden inför att en integritetskänslig åtgärd vidtas

Vid prövningen av en ansökan om ekonomiskt bistånd ska socialnämnden i första hand ta ställning till om den enskilde är i behov av stöd och hjälp och om behovet kan tillgodoses på något annat sätt än genom bistånd. För att kunna göra en sådan prövning måste nämnden i sin utredning skaffa sig en helhetsbild av den enskildes ekonomiska situation. Vilka utredningsåtgärder som behöver vidtas och hur uppgifterna ska hämtas in bör bestämmas i samråd mellan handläggaren och den som har ansökt om bistånd. Uppgifter ska i första hand komma från den enskilde själv. Det är givetvis endast uppgifter som är relevanta för biståndsbedömningen i det enskilda ärendet som ska begäras in. (Jfr JO:s beslut den 5 oktober 2015, dnr 1561-2014.)

Som framgått genomförde socialtjänstens handläggare ett videosamtal med AA den 28 februari 2022. Syftet med åtgärden var enligt nämnden att få ett underlag för att kunna bedöma om AA bodde ensam i sin bostad eller inte. Hur det förhåller sig på den punkten kan nämligen ha en avgörande betydelse för frågan om den enskilde har rätt till det sökta biståndet eller inte.

När en enskild ansöker om ekonomiskt bistånd kan det ibland vara svårt för socialnämnden att avgöra om den sökande är sammanboende med någon annan. Den enskilde kan vidare sakna möjlighet att ta fram egentlig bevisning som stöder de uppgifter som han eller hon lämnat om sina förhållanden och sitt stödbehov. Mot den bakgrunden har JO tidigare uttalat att en socialnämnd kan ha ett befogat intresse av att göra ett hembesök i den enskildes bostad (se JO 2011/12 s. 377, dnr 6514-2009 m.fl.). Vid ett sådant hembesök kommer en handläggare hem till den enskilde för att undersöka vilket behov av bistånd som kan finnas och för att bilda sig en uppfattning om under vilka omständigheter han eller hon lever. Det finns emellertid inte någon författningsbestämmelse som uttryckligen ger nämnden rätt att i ett ärende om bistånd undersöka en enskild persons bostad.

Hembesök är ett utredningsmedel som alltså inte får tillgripas utan vidare och som måste hanteras med stor försiktighet. Det kan aldrig bli fråga om att socialnämnden mot den enskildes vilja ger sig själv tillträde till någons bostad. Det finns i det sammanhanget anledning att påpeka att ett hembesök otvivelaktigt utgör ett intrång i den biståndssökandes integritet (se JO 2013/14 s. 387, dnr 2737-2011).

Av framför allt tidsskäl gjordes inte något hembesök hos AA. I stället erbjöds hon ett videosamtal för att på det sättet visa att hon inte längre hade en inneboende hos sig och inte heller var sammanboende med den personen.

Vid det aktuella videosamtalet uppmanades AA att – i stället för att som vid ett hembesök när handläggaren själv går runt i bostaden och gör sina iakttagelser – visa delar av sitt hem genom att filma vissa utrymmen med en kamera. Av utredningen framgår att AA filmade i hallen, garderober, badrum, badrums-skåp, kök, skåp i kök och vardagsrum/sovrum.

Det finns stora likheter mellan den åtgärd som vidtogs i det här fallet och ett hembesök, såväl i hur den genomfördes som i det intrång i den enskildes personliga integritet som den innebar.

Jag utesluter inte att det i vissa fall kan finnas ett befogat intresse av att genomföra ett videosamtal på det nu aktuella sättet i stället för att göra ett hembesök om det är nödvändigt för att nämnden ska kunna bilda sig en uppfattning bl.a. om den enskildes hjälpbehov. Från integritetsskyddssynpunkt ser jag samtidigt ingen anledning att bedöma ett videosamtal som genomförts på det nu aktuella sättet annorlunda än ett hembesök. I vart fall om båda dessa åtgärder haft samma syfte och praktiskt taget genomförts på ett likartat sätt, nämligen att göra vissa utrymmen i hemmet tillgängliga för socialtjänstens undersökning.

I likhet med vad som gäller för hembesök finns det inte någon uttrycklig bestämmelse som tillåter att förvaltningen genomför ett videosamtal inom ramen för en utredning om ekonomiskt bistånd. För att åtgärden ändå ska få vidtas, t.ex. på det sätt som skett i AA:s fall, krävs därför att vissa förutsättningar är uppfyllda. Utöver att åtgärden i sig ska anses vara ändamålsenlig och proportionerlig, behöver den enskilde också samtycka till åtgärden.

Det videosamtal som genomfördes tillsammans med AA innebar otvivelaktigt ett intrång i hennes integritet genom att hon uppmanades att filma vissa utrymmen i sin bostad. Innan en sådan ingripande åtgärd över huvud taget kunde genomföras fanns det därför flera frågor som nämnden först behövde överväga och ta ställning till.

Det är till att börja med mycket viktigt att nämnden har klart för sig vad syftet med en utredningsåtgärd ska vara och om det kan tillgodoses genom t.ex. ett videosamtal. Ett övergripande krav är att åtgärden över huvud taget behöver vidtas. Nämnden behöver därför avgöra om t.ex. ett videosamtal från bevissynpunkt är ett tillräckligt bra alternativ till ett hembesök eller någon annan utredningsåtgärd. Ett högt krav på ändamålsenlighet bör i det sammanhanget kunna ställas på utredningsåtgärden.

Därutöver behöver nämnden ta ställning till hur åtgärden rent praktiskt ska genomföras för att minimera intrånget i den enskildes integritet. Det innebär att nämnden inte bara ska bedöma åtgärdens ändamålsenlighet, utan den ska också göra en proportionalitetsbedömning som, t.ex. när den enskilde under ett videosamtal ombeds att filma vissa utrymmen i sin bostad, klargör bl.a. vilka rum i den enskildes bostad som nämnden behöver se och om det finns behov av att även kunna se t.ex. innehållet i vissa lådor, garderober och andra slutna utrymmen.

Det bör vidare kunna krävas att den enskilde får ta del av nämndens bedömning i de här delarna. Det är närmast en förutsättning för att den enskilde ska

förstå vad syftet med åtgärden är, hur den kommer att genomföras och på vilket sätt nämnden gjort sina överväganden om det intrång i hans eller hennes integritet som åtgärden kan innebära. Det är i sig av avgörande betydelse för att den enskilde också ska kunna ta ställning till åtgärden och värdera om den kan accepteras. Viktigt här är att ett sådant samtycke är reellt och att det inte är fråga om ett samtycke som den enskilde känner sig tvingad att lämna. I det ligger också att den enskilde ska underrättas om vad konsekvenserna är av att ett samtycke inte lämnas till åtgärden. Innebörden av det är att om nämnden ser en risk för att en ansökan om bistånd kan komma att avslås om inte den enskilde medverkar till en utredningsåtgärd, t.ex. därför att det befintliga utredningsmaterialet är otillräckligt, måste nämnden upplysa den enskilde om detta. Jag återkommer nedan till frågan om samtycke när det gäller det i det här fallet aktuella videosamtalet.

Överväganden av det här slaget ska vidare dokumenteras, företrädesvis i journalen. Om inte detta görs är det nästintill omöjligt för en tillsynsmyndighet att i efterhand ta del av hur nämnden resonerat i fråga om åtgärden och hur nämnden kom fram till att åtgärden trots allt kunde genomföras.

I den journal angående AA som jag har tillgång till finns det över huvud taget inte några överväganden av det här slaget dokumenterade. Det är en brist som jag ser allvarligt på.

Jag kan vidare inte uppfatta nämndens remissyttrande på annat sätt än att den faktiskt inte gjorde några överväganden alls av det nämnda slaget innan videosamtalet kom på tal och senare också genomfördes. Jag får i stället närmast intrycket av att AA:s handläggare under telefonsamtalet med AA den 25 februari 2022 kom på och föreslog åtgärden som ett alternativ till ett hembesök. Att videosamtalet var praktiskt genomförbart innebär naturligtvis inte att det endast utifrån det kunde motiveras. Avsaknaden av överväganden av de slag som jag angett ovan är inte acceptabel. Även det är alltså en brist i nämndens hantering av AA:s ärende.

Samtycke

Videosamtalet innebar som nämnts att handläggaren skulle kunna se sig omkring i AA:s bostad men även i slutna utrymmen som lådor och garderober. Enligt min mening fanns det därför anledning för nämnden att förvissa sig om att AA, med det uttalade syfte som videosamtalet hade, verkligen lämnade sitt samtycke till åtgärden. Hennes samtycke var nämligen en avgörande förutsättning för att videosamtalet skulle få genomföras om också övriga förutsättningar för det var uppfyllda.

Inför videosamtalet tillfrågades AA, såvitt jag kan förstå, endast om det gick bra att handläggaren hade ett videointervju med henne i stället för att genomföra ett hembesök på plats. Det framgår inte annat än att hon i det läget lämnade sitt samtycke till videointervjuen. Det framgår emellertid inte om AA informerades om möjligheten att vägra ett videointervju eller för den delen ett hembesök. Inte heller framgår det om hon informerades om hur videointervjuen var tänkt att genomföras eller på vilket sätt hon skulle behöva medverka. Det kan alltså ifrågasättas om AA fick tillräcklig information för att kunna lämna ett reellt sam-

tycke till videosamtalet. Under videosamtalet uttryckte AA viss tveksamhet inför handläggarens önskemål om att hon skulle filma vissa utrymmen i bostaden, och att hon ansåg att åtgärden att filma sitt hem på det sättet utgjorde ett intrång som hon uppenbarligen inte ville underkasta sig. Handläggaren avbröt emellertid inte videosamtalet för att försäkra sig om att AA faktiskt samtyckte till att fortsätta filma i sitt hem.

Enligt min mening borde handläggaren i den situation som uppkom ha kontrollerat om AA verkligen samtyckte till att fortsätta videosamtalet. I sitt remissvar har nämnden inte reflekterat över om den tveksamhet som AA uttryckte under videosamtalet kunde innebära att hon återkallat samtycket till åtgärden. Nämnden har därför brustit i frågan om samtycke såväl inför som under videosamtalet. Det är jag kritisk till.

Nämnden förtjänar kritik

Jag kan konstatera att nämnden brustit i sin handläggning på flera sätt och att det sammantaget inneburit att åtgärden att genomföra det nu aktuella videosamtalet med AA inte övervägts tillräckligt noggrant. Nämnden har inte heller säkerställt att AA fått den information om åtgärden som hon behövt för att kunna ta ställning till den. På grund av det har inte heller integritetsaspekterna i ärendet beaktats i tillräcklig utsträckning. Att handläggningen inte heller dokumenterats på ett korrekt sätt bidrar också till att jag ser allvarligt på det inträffade. Nämnden förtjänar kritik för de nämnda bristerna.

Avslutande anmärkningar

I min granskning av socialtjänsternas handläggning av ärenden om ekonomiskt bistånd är det inte sällan så att frågor om den enskildes personliga integritet aktualiserats men utan att myndigheterna reflekterar över det eller i vart fall inte redovisar att de gjort det i sina utredningar. Om det är så att integritetsaspekter inte beaktas tillräckligt noggrant finns det en uppenbar risk för att enskilda utsätts för större intrång i sin personliga integritet än vad som kan anses försvarbart. Det är i så fall inte tillfredsställande. Jag har för avsikt att i mitt fortsatta tillsynsarbete följa frågan om hur socialtjänsterna hanterar enskildas personliga integritet i ärenden om bistånd.

Avslutningsvis vill jag ta upp frågan om dokumentation. Jag har i det här beslutet fört fram att en socialtjänst noggrant behöver dokumentera, företrädesvis i en journal, vilka överväganden som den gör inför att den vidtar en åtgärd som riskerar att utgöra ett intrång i den enskildes personliga integritet. Min uppfattning är att sådan dokumentation ofta saknas i de ärenden som kommer under min granskning. Vad det beror på kan jag inte utifrån det här ärendet svara på. Jag kan dock konstatera att det inte är tillfredsställande att det finns brister i det här avseendet. Jag finner med anledning av det skäl att skicka det här beslutet för kännedom till Socialstyrelsen och Inspektionen för vård och omsorg.

Ärendet föredrogs av rätts-sakkunniga Eric Wahlberg. I beredningen deltog även byråchefen Anna Flodin.

En socialnämnd beslutade om och genomförde en uppföljning och två förhandsbedömningar beträffande ett barn utan att vara behörig att göra det

(Dnr 8528-2022)

Beslutet i korthet: Barn- och lärandenämnden i Söderhamns kommun beslutade om och genomförde en uppföljning enligt 11 kap. 4 a § socialtjänstlagen (2001:453) i fråga om ett barn som hade flyttat till en annan kommun. JO anser att bestämmelsens utformning innebär att en kommun måste vara behörig att besluta om insatser för att kunna besluta om och genomföra en uppföljning. Sådana insatser kan enbart beslutas efter att en ny utredning har inletts, och en sådan kan i de flesta fall inte inledas efter att barnet har bytt bosättningskommun. Om ett barn flyttar under en barnutredning kan nämnden alltså inte besluta om uppföljning när utredningen avslutas. Nämnden kan inte undgå kritik för att ha beslutat om och genomfört uppföljningen.

Under uppföljningstiden kom det även in två orosanmälningar avseende barnet. JO uttalar att vistelsekommunens ansvar är begränsat till akuta situationer när en annan kommun ansvarar för stöd och hjälp. Att göra en bedömning av om ett barn som vistas i kommunen är i behov av omedelbart skydd får anses innefattas i det ansvaret. Det kan däremot inte innefattas i ansvaret att därefter göra en förhandsbedömning för att bedöma om en utredning ska inledas eller inte. Nämnden får kritik för att ha gjort två förhandsbedömningar utan att vara behörig att göra det.

Slutligen erinrar JO om tidigare uttalanden om förutsättningarna för att samtala med ett barn utan vårdnadshavarnas samtycke under en förhandsbedömning respektive en uppföljning.

Anmälan

I en anmälan till JO den 1 november 2022 klagade AA på Arbetsmarknads- och socialnämnden (numera Barn- och lärandenämnden) i Söderhamns kommun och framförde bl.a. att en socialsekreterare hade hållit ett samtal med hans son BB utan att han hade gett tillåtelse till det. Sonen bor på heltid med honom i en annan kommun men vistades i Söderhamn över höstlovet.

Utredning

JO hämtade in handlingar i ärendet. Därefter begärde JO att nämnden skulle yttra sig över det som framfördes i anmälan. Nämnden skulle i sitt yttrande särskilt beröra frågorna om kommunens behörighet att handlägga ärendet och nämndens möjlighet att hålla samtal med pojken utan båda vårdnadshavarnas samtycke.

I sitt yttrande uppgav nämnden att en utredning enligt 11 kap. 1 och 2 §§ socialtjänstlagen (2001:453), SoL, pågick mellan maj och september 2022 efter att orosanmälningar kommit in. Efter att ha fått information om anmälningarna beslutade AA, som bor i en annan kommun, att hämta BB hem till sig. Nämnden avslutade utredningen den 19 september 2022 och beslutade samtidigt om

uppföljning för att följa upp BB:s situation. Under tiden för uppföljning kom det in två orosanmälningar. BB var vid tiden för den första anmälan hos sin syster i Söderhamn. Genom en överenskommelse med mamman hölls ett samtal med BB där den 31 oktober 2022. AA kontaktades inte inför samtalet eftersom det fanns en oro för att han skulle hämta sonen och inte tillåta att ett enskilt samtal hölls. Den 18 november 2022 avslutades uppföljningen utan åtgärd.

AA fick möjlighet att kommentera yttrandet.

I ett beslut den 15 november 2023 anförde *JO Thomas Norling* följande:

Rättslig reglering

Kommunens behörighet

Av 2 kap. 1 § SoL framgår att varje kommun svarar för socialtjänsten inom sitt område och har det yttersta ansvaret för att enskilda får det stöd och den hjälp som de behöver. Av 2 a kap. 1 § SoL framgår att det är den kommun där den enskilde vistas som ansvarar för stöd och hjälp enligt 2 kap. 1 §, om inte annat följer av bl.a. 3 §. I den bestämmelsen anges att om den enskilde är bosatt i en annan kommun än vistelsekommunen, ansvarar bosättningskommunen för det stöd och den hjälp som den enskilde behöver. Med bosättningskommun avses i normalfallet den kommun där den enskilde är stadigvarande bosatt.

Om det står klart att en annan kommun än vistelsekommunen ansvarar för stöd och hjälp åt en enskild, är vistelsekommunens ansvar begränsat till akuta situationer (2 a kap. 2 § SoL).

Vid utredningar av om socialnämnden behöver ingripa till ett barns skydd eller stöd är nämnden skyldig att slutföra en sådan utredning och fatta beslut i ärendet även om barnet byter vistelsekommun (11 kap. 4 § SoL).

Utredning och uppföljning

Socialnämnden ska utan dröjsmål inleda utredning av vad som genom ansökan, anmälan eller på annat sätt har kommit till nämndens kännedom och som kan föranleda någon åtgärd från nämnden (11 kap. 1 § SoL). När en anmälan rör barn eller unga ska socialnämnden genast göra en bedömning av om barnet eller den unge är i behov av omedelbart skydd (11 kap. 1 a § SoL).

Vid en utredning av om socialnämnden behöver ingripa till ett barns skydd eller stöd får nämnden, för bedömningen av behovet av insatser, ta de kontakter som behövs. Utredningen ska bedrivas så att inte någon onödigt utsätts för skada eller olägenhet. Utredningen ska inte göras mer omfattande än vad som är motiverat av omständigheterna i ärendet (11 kap. 2 § SoL).

När en sådan utredning avslutas utan beslut om insats, får nämnden besluta om uppföljning av barnets situation. En sådan uppföljning får göras om nämnden anser att barnet, utan att det finns sådana förhållanden som motiverar tvångsvård, har ett särskilt behov av stöd eller skydd från socialnämndens sida men samtycke till en sådan åtgärd saknas (11 kap. 4 a § SoL). Vid uppföljningen får nämnden ta de kontakter som behövs och samtala med barnet utan vårdnadshavarens samtycke och utan att vårdnadshavaren är närvarande (11 kap. 4 c § SoL).

Bedömning

Av utredningen framgår att nämnden genomförde en barnutredning avseende BB mellan maj och september 2022. Nämnden anger i sin utredning att BB under utredningstiden blev stadigvarande bosatt hos sin pappa i en annan kommun och började skolan där. När utredningen avslutades beslutade nämnden om uppföljning för att kunna följa upp BB:s situation.

Som angetts ovan ska en kommun slutföra en barnutredning och fatta beslut i ärendet även om barnet byter vistelsekommun. Syftet med bestämmelsen är att förhindra oklarheter om den fortsatta handläggningen när ett barn flyttar ifrån kommunen under utredningstiden (se prop. 1996/97:124 s. 111 och JO 2015/16 s. 382, dnr 519-2013). En kommun får alltså slutföra en redan inledd utredning efter att barnet flyttat. För att kommunen därefter ska vara behörig att inleda en ny utredning krävs det dock att en akut situation uppstått medan barnet vistas i kommunen. I andra fall vilar ansvaret att inleda en utredning på den nya bosättningskommunen.

Reglerna om uppföljning infördes 2013. I förarbetena anges att socialtjänsten, oberoende av samtycke från föräldrarna eller barnet, ska kunna informera sig om ett barns situation ytterligare en tid efter en avslutad utredning, om det finns en berättigad misstanke om att barnet kan fara illa. Syftet är att socialtjänsten ska kunna motivera vårdnadshavarna att ta emot en föreslagen insats utan att det behöver inledas en ny utredning. Möjligheten till uppföljning ska tillämpas restriktivt (se prop. 2012/13:10 s. 64 f.). Frågan om kommunens behörighet att besluta om eller genomföra en uppföljning om ett barn har flyttat till en annan kommun behandlades inte under lagstiftningsarbetet.

Socialnämndens rätt att besluta om en uppföljning utan vårdnadshavarnas samtycke är en ingripande åtgärd. Det är därför viktigt att det finns ett tydligt rättsligt stöd för en sådan åtgärd.

I 11 kap. 4 a § SoL anges att uppföljning får ske om barnet bedöms vara i särskilt behov av *nämndens* stöd eller skydd. Enligt min mening innebär denna formulering att kommunen måste vara behörig att besluta om insatser för att kunna besluta om och genomföra en uppföljning. Sådana insatser kan enbart beslutas efter att en ny utredning inletts, och en sådan kan i de flesta fall inte inledas efter att barnet har bytt bosättningskommun. Om ett barn flyttar under en barnutredning kan nämnden alltså inte besluta om uppföljning när utredningen avslutas. Nämnden får i stället ta kontakt med den nya bosättningskommunen för att uppmärksamma den på barnets behov av stöd och hjälp.

Nämnden fick under utredningen kännedom om att BB hade flyttat och bedömde att han var stadigvarande bosatt i en annan kommun. Utifrån omständigheterna i ärendet får BB därmed anses ha bytt bosättningskommun. Nämnden hade därefter behörighet att slutföra den aktuella utredningen, men inte att besluta om och genomföra en uppföljning. Nämnden kan inte undgå kritik för att så ändå skedde.

Under uppföljningstiden kom det in två orosanmälningar avseende BB till nämnden medan han tillfälligt vistades i Söderhamns kommun. Nämnden gjorde akuta skyddsbedömningar och bedömde vid båda tillfällena att BB inte var i behov av omedelbart skydd. Därefter vidtog nämnden, inom ramen för

förhandsbedömningar, flera åtgärder under dagarna som följde; bl.a. hölls ett samtal med BB den 31 oktober 2022. Förhandsbedömningarna mynnade båda ut i att nämnden inte inledde någon utredning.

När en annan kommun ansvarar för stöd och hjälp är vistelsekommunens ansvar begränsat till akuta situationer (se 2 a kap. 2 § SoL). Att efter en orosanmälan göra en bedömning av om ett barn som vistas i kommunen är i behov av omedelbart skydd får enligt min uppfattning anses innefattas i det ansvaret. Det kan däremot inte innefattas i ansvaret att därefter göra en förhandsbedömning för att bedöma om en utredning ska inledas eller inte. Vid tidpunkten för de aktuella förhandsbedömningarna hade BB bytt bosättningskommun, vilket nämnden hade kännedom om. Därmed var nämnden inte behörig att handlägga det aktuella ärendet. Nämnden tycks dock inte ha gjort några överväganden alls om sin behörighet, vilket är bekymmersamt. Nämnden förtjänar kritik för att ha gjort de två aktuella förhandsbedömningarna utan att vara behörig att göra det.

Nämnden var alltså inte behörig alls att hålla samtalet med BB den 31 oktober 2022, vare sig inom ramen för en uppföljning eller inom ramen för en förhandsbedömning. Av utredningen framgår vidare att vårdnadshavaren AA inte tillfrågades om sin inställning till samtalet innan det ägde rum. Det finns därför skäl att erinra om att JO tidigare har uttalat att en socialnämnd inte har möjlighet att samtala med ett barn under en förhandsbedömning utan vårdnadshavarnas samtycke, om barnet inte har en sådan ålder eller mognad att han eller hon själv kan bestämma om sin medverkan (se JO 2016/17 s. 519, dnr 3891-2014). JO har även uttalat att ett barnsamtal under en uppföljning kan hållas under samma förutsättningar som inom en barnutredning enligt 11 kap. 2 § SoL. Det innebär att utgångspunkten innan samtalet genomförs bör vara att vårdnadshavarna både ska informeras om samtalet och få tillfälle att klargöra sin inställning till åtgärden (se JO:s beslut den 8 juni 2022, dnr 4363-2021). Med detta sagt finner jag inte skäl att uppehålla mig ytterligare vid den saken.

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

Detta ärende visar på att det kan finnas vissa oklarheter om en kommuns behörighet att besluta om och genomföra en uppföljning. För närvarande pågår ett lagstiftningsarbete som syftar till att införa en ny socialtjänstlag. Jag finner därför anledning att skicka en kopia av beslutet till regeringen för kännedom.

Ärendet föredrogs av rätts-sakkunniga Sara Uhrbom. I beredningen deltog även byråchefen Anna Flodin.

Fråga om inhämtande av en rättspsykiatrisk undersökning beträffande en mamma i utredningar om hennes barn

(Dnr 1369-2022)

Beslutet i korthet: Social- och arbetsmarknadsnämnden i Östersunds kommun har inom ramen för tre s.k. barnutredningar begärt in en rättspsykiatrisk undersökning beträffande barnens mamma från en domstol med hänvisning till bestämmelsen om uppgiftsskyldighet i 14 kap. 1 § socialtjänstlagen

(2001:453), SoL. Nämnden har sedan redogjort för delar av undersökningen i barnutredningarna.

Det råder i princip sekretess mellan å ena sidan hälso- och sjukvården och rättspsykiatrisk undersökningsverksamhet och å andra sidan socialtjänsten när det gäller uppgifter som rör en enskilds hälsotillstånd eller andra personliga förhållanden. Detsamma gäller mellan domstolar och socialtjänsten i fråga om sådana uppgifter och förhållanden som framkommer vid en rättspsykiatrisk undersökning. Det finns en sekretessbrytande regel i 14 kap. 1 § tredje stycket SoL som ålägger bl.a. hälso- och sjukvården och rättspsykiatrisk undersökningsverksamhet en uppgiftsskyldighet i förhållande till socialnämnden för uppgifter som kan vara av betydelse för en utredning av ett barns behov av stöd och skydd. Domstolar kan inte anses omfattas av den bestämmelsen.

I beslutet uttalar JO att en socialnämnd bör vara särskilt restriktiv när den överväger att begära in uppgifter från en rättspsykiatrisk undersökning, eftersom en sådan undersökning genomförs i ett visst syfte. JO konstaterar att nämnden saknade behörighet att med hänvisning till 14 kap. 1 § SoL begära in den rättspsykiatriska undersökningen från domstolen. Att undersökningen begärdes in med stöd av den bestämmelsen gav domstolen den felaktiga signalen att den var skyldig att lämna ut uppgifterna. Nämnden kritiserades för att den har begärt in hela den rättspsykiatriska undersökningen från domstolen och dessutom med stöd av en bestämmelse som inte är tillämplig.

I beslutet uttalar JO vidare att en socialnämnd i en barnutredning endast bör redovisa uppgifter om en förälder som är aktuella och som är direkt avgörande för nämndens ställningstagande. Nämnden får kritik för att den har redovisat detaljerade, integritetskänsliga och äldre uppgifter om barnens mamma.

Anmälan

I en anmälan till JO den 14 februari 2022 klagade AA på socialtjänsten i Östersunds kommun och uppgav bl.a. följande. I samband med att socialtjänsten genomförde utredningar enligt 11 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453), SoL, om AA:s tre barn begärde socialtjänsten in en rättspsykiatrisk undersökning beträffande AA, trots att uppgifterna inte behövdes för att bedöma barnens situation. Socialtjänsten kunde i stället ha begärt in aktuella uppgifter direkt från den psykiatriska öppenvården. Vidare redovisade socialtjänsten stora delar av den rättspsykiatriska undersökningen i barnutredningarna. Socialtjänsten utsatte AA för en djup och allvarlig kränkning när den på detta sätt offentliggjorde känslig och personlig information.

Utredning

JO begärde in vissa handlingar från socialtjänsten i Östersunds kommun. Vidare begärde JO att Social- och arbetsmarknadsnämnden i Östersunds kommun skulle yttra sig över det som AA hade anfört i sin anmälan.

Nämnden anförde i ett remissvar bl.a. följande:

— — —

Anmälares barn var omhändertagna enligt 2 § LVU med placering hos pappan. Utifrån anmälares begäran att LVU-vården skulle upphöra inledde socialtjänsten en utredning enligt 11 kap. 1 § SoL 210930. I samband med detta har nämnden, med stöd av 14 kap. 1 § SoL möjlighet att inhämta uppgifter. En begäran skickades in till Ångermanlands tingsrätt 220117 om att få ta del av den rättspsykiatriska utredning, genomförd juni 2021, som företagits på anmälares. Syftet var att få ytterligare underlag för att kunna bedöma mammans förmåga i föräldraskapet. Domare beslutade att lämna ut den begärda rättspsykiatriska utredningen.

Socialtjänsten hade dessförinnan inhämtat uppgifter från den psykiatriska öppenvården men uppgifterna bedömdes av handläggande socialsekreterare och deras chefer ej vara tillräckliga för att kunna göra en fullständig bedömning av föräldraförmågan.

Vid socialtjänstens utredningar av föräldraförmåga beaktas aspekter som grundläggande omsorg, säkerhet, känslomässig tillgänglighet, stimulans, vägledning och gränssättning samt stabilitet. Detta i enlighet med systemet BBIC Barns behov i centrum, som innehåller ett arbetssätt och struktur för socialtjänstens barn- och ungdomsvård.

Den information som tagits med från den rättspsykiatriska undersökningen har, av socialsekreterarna och deras chefer, bedömts vara information som kan påverka föräldraskapet och som är nödvändiga i bedömningen kring föräldraförmågan. Socialsekreterarna har valt ut och noga värderat, övervägt och bedömt vilken information i den rättspsykiatriska undersökningen som har relevans för att kunna bedöma föräldraförmågan. Fokus har varit utifrån vilken inverkan moderns mående kan ha på barnen och vilka risker det kan medföra för barnen.

Dessa delar har sammanfattats och detaljbeskrivningar har utelämnats. Totalt omfattar sammanfattningen 3,5 sidor av den rättspsykiatriska utredningens 40 sidor.

Socialsekreterarna och deras chefer bedömer att adekvata analyser som är kopplade till barnens behov har gjorts utifrån det sammanlagda materialet som inhämtats till utredningen.

Utredningen avslutades 220131 med beslut om att vård enligt 2 § LVU ska fortgå med fortsatt placering i hemmet hos pappan enligt 11 § LVU.

AA kommenterade remissvaret.

I ett beslut den 26 oktober 2023 anförde *JO Thomas Norling* följande:

Rättsliga utgångspunkter

En av socialtjänstens viktigaste uppgifter är att se till att barn och unga som befinner sig i en utsatt situation får den vård eller det skydd som de behöver. De åtgärder som en socialnämnd vidtar för att fullgöra den uppgiften måste ha stöd i rättsordningen.

En grundläggande förutsättning är att den offentliga makten utövas under lagarna och i den svenska rättsordningen framgår den s.k. legalitetsprincipen redan av 1 kap. 1 § regeringsformen. Principen innebär att all maktutövning ska vara grundad på lag eller annan författning (se Bull och Sterzel, Regeringsformen – en kommentar, 2019, s. 49 ff.). Avsikten är att förvaltningen ska vara normenlig och inte godtycklig. Legalitetsprincipen kommer även till uttryck i

5 § första stycket förvaltningslagen (2017:900) där det anges att en myndighet endast får vidta åtgärder som har stöd i rättsordningen.

Inledande och genomförande av en utredning

Enligt 11 kap. 1 § första stycket SoL ska socialnämnden utan dröjsmål inleda utredning av vad som genom ansökan, anmälan eller på annat sätt har kommit till nämndens kännedom och som kan föranleda någon åtgärd av nämnden. Begreppet utredning omfattar all den verksamhet som syftar till att göra det möjligt för socialnämnden att fatta beslut i ett ärende hos nämnden (se prop. 1979/80:1 Del A s. 562). Utredningsskyldigheten gäller exempelvis om det till socialnämnden kommer in en anmälan om oro för att ett barn far illa, om en vårdnadshavare begär att vård enligt lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga, LVU, ska upphöra eller om socialnämnden i samband med sitt övervägande enligt 13 § första stycket LVU anser att det finns anledning att undersöka behovet av fortsatt vård.

För den enskildes rättssäkerhet är det viktigt att nämndens beslut grundas på en tillförlitlig utredning. Utredningen ska ges den omfattningen att den kan leda till ett sakligt korrekt beslut. Vid utredningen måste de intrång i den personliga integriteten som en utredning medför vägas mot de intressen som myndigheten ska tillgodose. (Se prop. 1979/80:1 Del A s. 398 ff. och 562 samt JO 1995/96 s. 312, dnr 4218-1994.)

Av 11 kap. 2 § första stycket SoL framgår att vid en utredning av om socialnämnden behöver ingripa till ett barns skydd eller stöd får nämnden, för bedömningen av behovet av insatser, konsultera sakkunniga samt i övrigt ta de kontakter som behövs. Utredningen ska bedrivas så att inte någon onödigt utsätts för skada eller olägenhet. Utredningen ska inte göras mer omfattande än vad som är motiverat av omständigheterna i ärendet.

När socialnämnden begär in uppgifter som kan vara av betydelse för utredningen bör den i möjligaste mån precisera vilken slags uppgift den önskar få del av. Om nämnden konsulterar sakkunniga för att få hjälp med bedömningen av ett barns behov, bör en sådan begäran göras skriftligt och innehålla specificerade frågor om vad nämnden önskar få belyst eller utrett. (Se Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om handläggning av ärenden som gäller barn och unga [SOSFS 2014:6].)

Möjligheten för socialnämnden att konsultera sakkunniga och i övrigt ta de kontakter som behövs för att få information om barnet eller barnets familj gäller oberoende av på vilket sätt ärendet har aktualiserats. Uppmaningen att undvika onödig skada har särskild betydelse i integritetskänsliga fall. Det är i sådana fall särskilt viktigt att varje åtgärd som kränker integriteten hos de inblandade övervägs noga och att inte förhastade åtgärder vidtas. (Se prop. 1996/97:124 s. 110 och 180.)

Sekretess mellan myndigheter

Av 25 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), OSL, framgår att sekretess gäller inom hälso- och sjukvården för uppgift om en enskilds hälsotillstånd eller andra personliga förhållanden, om det inte står klart att uppgiften

kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider men. Det samma gäller i annan medicinsk verksamhet, exempelvis rättsmedicinsk och rättspsykiatrisk undersökning.

Enligt 35 kap. 13 § OSL gäller sekretess hos domstol i brottmål samt i annat mål eller ärende som bestämmelserna om förundersökning i brottmål är tillämpliga på, för uppgift om en enskilds hälsotillstånd eller andra personliga förhållanden som framkommer vid bl.a. rättspsykiatrisk undersökning, om det av särskild anledning kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider men om uppgiften röjs.

I 8 kap. 1 § OSL föreskrivs att en uppgift för vilken sekretess gäller enligt offentlighets- och sekretesslagen inte får röjas för enskilda eller för andra myndigheter, om inte annat anges i offentlighets- och sekretesslagen eller i lag eller förordning som offentlighets- och sekretesslagen hänvisar till. Det råder alltså som huvudregel sekretess mellan å ena sidan hälso- och sjukvården och rättspsykiatrisk undersökningsverksamhet och å andra sidan socialtjänsten. Det samma gäller mellan domstolar och socialtjänsten i fråga om personliga förhållanden som framkommer vid en rättspsykiatrisk undersökning.

När det gäller hälso- och sjukvården och rättspsykiatrisk undersökningsverksamhet å ena sidan och socialtjänsten å andra sidan finns det en sekretessbrytande bestämmelse i 14 kap. 1 § tredje stycket SoL. Bestämmelsen ålägger bl.a. myndigheter och befattningshavare inom hälso- och sjukvården och den rättspsykiatriska undersökningsverksamheten att lämna socialnämnden alla uppgifter som kan vara av betydelse för en utredning av ett barns behov av stöd och skydd. Regeln ger alltså socialnämnden en rätt att under en pågående barnutredning få uppgifter från sjukvården som kan vara av betydelse för nämndens utredning. Eftersom uppgiftsskyldigheten för hälso- och sjukvården samt rättspsykiatrisk undersökningsverksamhet följer av nämnda bestämmelse, hindrar inte sekretess att uppgiften lämnas ut, se 10 kap. 28 § OSL.

Vid en begäran om uppgifter är det socialnämnden, i egenskap av begärande myndighet, som ska bedöma om de begärda uppgifterna omfattas av uppgiftsskyldigheten (se t.ex. JO 1996/97 s. 438, dnr 4560-1994 och Kammarrätten i Stockholms dom den 3 maj 2010 i mål nr 1523-10). Socialnämnden bör endast begära in uppgifter som är nödvändiga för handläggningen av ärendet. Uppgifterna som begärs in bör därför preciseras. En socialnämnd har inte någon generell rätt att ta del av alla uppgifter om en patient inom hälso- och sjukvården med stöd av 10 kap. 28 § OSL och 14 kap. 1 § SoL (se t.ex. Kammarrätten i Sundsvalls dom den 16 februari 2016 i mål nr 2759-15). Det är den utlämnande myndigheten som ska pröva uppgiftsskyldighetens omfattning (se t.ex. RÅ 2007 ref. 29 samt JO 2015/16 s. 632, dnr 6772-2012 och JO 2018/19 s. 464, dnr 2446-2016).

Uppgiftsskyldigheten i 14 kap. 1 § tredje stycket SoL gäller i förhållande till dels myndigheter vars verksamhet berör barn och unga samt deras befattningshavare och yrkesverksamma, dels myndigheter, befattningshavare och yrkesverksamma inom vissa utpekade områden. I bestämmelsens förarbeten uttalas att skyldigheten att anmäla oro för ett barn eller lämna uppgifter till en socialnämnd som utgångspunkt bör gälla för myndigheter och befattningshavare som typiskt sett i sin verksamhet kommer i kontakt med barn och ungdomar och

deras förhållanden på ett sådant sätt att de kan få indikationer om att barn far illa. Därför omfattas yrkesmässigt bedriven verksamhet inom socialtjänst, barnomsorg, skola, kyrklig verksamhet för barn och ungdomar (t.ex. kyrkans förskoleverksamhet och konfirmationsundervisning), hälso- och sjukvård eller tandvård av anmälnings- och uppgiftsskyldigheten (se prop. 1996/97:124 s. 106).¹¹ Domstolar kan alltså inte anses omfattas av bestämmelsen och inte heller ha någon anmälnings- eller uppgiftsskyldighet i förhållande till socialnämnden. Den bestämmelse som kan komma i fråga när en socialnämnd vill ta del av uppgifter från en domstol är i stället den s.k. generalklausulen i 10 kap. 27 § första stycket OSL som ger en generell möjlighet för en myndighet att lämna sekretessbelagda uppgifter till en annan myndighet (jfr Göta hovrätts dom den 12 juni 1998 i mål nr B 46/98 och Kammarrätten i Stockholms dom den 15 mars 2013 i mål nr 414-13).

Bedömning

Inhämtande av en rättspsykiatrisk undersökning beträffande AA

Av utredningen i ärendet framgår att nämnden den 30 september 2021 inledde utredningar enligt 11 kap. 1 § SoL om AA:s tre barn. Barnen vårdades då med stöd av 1 § andra stycket och 2 § LVU och var placerade hos sin pappa. Inom ramen för utredningarna begärde socialtjänsten, med stöd av 14 kap. 1 § SoL, in dels vissa preciserade uppgifter om AA:s hälsa från den psykiatriska öppenvården, dels en rättspsykiatrisk undersökning beträffande AA från Ångermanlands tingsrätt. Begäran till tingsrätten skickades mot AA:s vilja. I enlighet med sin begäran fick nämnden del av den rättspsykiatriska undersökningen. Den omfattade totalt 40 sidor och hade upprättats av Rättsmedicinalverket den 18 juni 2021. Utredningarna avslutades den 31 januari 2022 med beslut om att barnens vård enligt LVU skulle fortgå med placering hos pappan.

Av tingsrättens dom i det mål där rätten hade beslutat om den aktuella rättspsykiatriska undersökningen framgår att sekretessen enligt 35 kap. 13 § OSL skulle bestå i målet i fråga om uppgifterna i det rättspsykiatriska utlåtandet, utom s. 1 och 9 (sista meningen om diagnos).

JO har i ett flertal tidigare beslut berört frågan om att begära in en förälders patientjournal inom ramen för en barnutredning. JO har då uttalat att en socialnämnd bör vara restriktiv med att i en barnutredning begära in en förälders patientjournal från hälso- och sjukvården. Om det bedöms nödvändigt att begära in informationen torde det i många fall vara tillräckligt att nämnden begär ett utlåtande om den enskilde från en berörd sjukvårdsinrättning. Om det i utlåtandet kommer fram uppgifter som gör att nämnden bedömer att det finns behov av ytterligare information kan den i det skedet begära in hela patientjournalen eller delar av den. (Se bl.a. JO 2010/11 s. 578, dnr 4405-2008, JO

¹¹ Det pågår för närvarande ett lagstiftningsarbete som bl.a. berör frågan om huruvida anmälningskyldigheten enligt 14 kap. 1 § SoL ska utökas till att omfatta fler myndigheter och yrkesgrupper än i dag (se promemorian Fler verktyg i socialtjänsternas arbete för att förebygga brott och stärka skyddet för barn [Ds 2023:15]).

2015/16 s. 632 och JO:s beslut den 9 november 2022 i dnr 1239-2021; se även RÅ 2007 ref. 29.)

I likhet med en patientjournal från hälso- och sjukvården innehåller en rättspsykiatrisk undersökning typiskt sett mycket integritetskänsliga uppgifter. Mot den bakgrunden bör en socialnämnd på samma sätt som när den begär in patientjournaler vara restriktiv med att i en barnutredning begära in en rättspsykiatrisk undersökning. Vidare bör nämnden beakta att en rättspsykiatrisk undersökning genomförs av Rättsmedicinalverket i ett särskilt syfte på uppdrag av en domstol. Syftet med en sådan undersökning är i huvudsak att utreda om en person vid tidpunkten för ett misstänkt brott har haft en allvarlig psykisk störning och om personen är i behov av vård. Dessa omständigheter bör påkalla särskild försiktighet när socialnämnden överväger att begära in uppgifter från en rättspsykiatrisk undersökning.

I sitt remissvar till JO har nämnden uppgett att de aktuella utredningarna inleddes enligt 11 kap. 1 § SoL utifrån AA:s begäran om att vården enligt LVU skulle upphöra samt att nämnden i samband med en sådan utredning har möjlighet att med stöd av 14 kap. 1 § SoL begära in uppgifter. Av nämndens begäran till såväl öppenvården som tingsrätten framgår att nämnden endast uppgav att den hade inlett utredningar enligt 11 kap. 1 § SoL om AA:s barn samt att nämnden i samband med sådana utredningar har möjlighet att med stöd av 14 kap. 1 § SoL begära in uppgifter. Av utredningarna, som JO har begärt in, framgår emellertid att utredningarna inleddes enligt 11 kap. 1 § SoL utifrån att det återkommande hade kommit in flera anmälningar om oro för barnens situation och utsatthet för våld samt att nämnden gjort bedömningen att det fanns behov av att åter se över barnens livssituation i sin helhet, hos såväl pappan som mamman. Vidare framgår det att AA under genomförandet av utredningarna begärde att vården enligt LVU skulle upphöra, och därför kom utredningarna att innefatta även den frågeställningen.

Mot bakgrund av det angivna vill jag inledningsvis påminna nämnden om att den uppgiftsskyldighet som följer av 14 kap. 1 § tredje stycket SoL endast gäller uppgifter som kan vara av betydelse för en utredning av ett barns behov av stöd och skydd. Det är därför av väsentlig betydelse att nämnden utformar sin framställning så tydligt och preciserat som möjligt och att framställningen inte endast innefattar en generell hänvisning till en pågående utredning enligt 11 kap. 1 § SoL.

Av utredningen framgår att nämnden har begärt in den rättspsykiatriska undersökningen från domstolen med stöd av 14 kap. 1 § SoL. Som jag har redogjort för ovan kan domstolar inte anses ha någon anmälnings- eller uppgiftsskyldighet i förhållande till socialnämnden och alltså inte omfattas av den bestämmelsen. Nämnden saknade därför behörighet att begära in den rättspsykiatriska undersökningen med stöd av 14 kap. 1 § SoL. Nämnden kunde i stället ha begärt in uppgifter från undersökningen med hänvisning till general-klausulen i 10 kap. 27 § första stycket OSL, varpå domstolen skulle pröva begäran utifrån den bestämmelsen. En sådan begäran hade inte inneburit någon skyldighet för domstolen att lämna de uppgifter som efterfrågats. När nämnden hänvisade till 14 kap. 1 § SoL fick domstolen den felaktiga signalen att den var skyldig att lämna de begärda uppgifterna. En sådan hantering riskerar att leda

till att det inte görs någon bedömning av om samtliga uppgifter i en rättspsykiatrisk undersökning kan lämnas ut och att det inte görs någon intresseavvägning mellan å ena sidan nämndens behov av uppgifterna utifrån pågående barnutredningar och å andra sidan det intresse som sekretessen hos domstolen ska skydda. (Jfr JO 2017/18 s. 312, dnr 2031-2015 och JO 2020/21 s. 414, dnr 5933-2018.)

Om nämnden ansåg det nödvändigt att komplettera utredningen med ytterligare uppgifter om AA:s hälsotillstånd borde den ha övervägt att antingen begära in ett kompletterande utlåtande från den psykiatriska öppenvården alternativt ha begärt in ett utlåtande direkt från Rättsmedicinalverket som genomfört den rättspsykiatriska undersökningen och som omfattas av bestämmelsen i 14 kap. 1 § SoL. Rättsmedicinalverket hade då kunnat upprätta ett utlåtande med de uppgifter som bedömdes vara av betydelse för barnutredningarna och tolkat förhållandena på ett sätt som hade underlättat för socialnämnden, som inte har medicinsk utbildning (jfr JO 2015/16 s. 632).

Som jag tidigare har redogjort för ansvarar nämnden för att barnutredningar bedrivs så att inte någon utsätts för skada eller olägenhet och att de inte görs mer omfattande än nödvändigt. I AA:s fall har nämnden inte beaktat detta. Jag är kritisk till nämndens sätt att handlägga ärendet och finner det dessutom anmärkningsvärt att nämnden har gjort bedömningen att handläggningen har skett i enlighet med gällande rätt. Både den faktiska handläggningen och remissvaret visar att det har funnits kunskapsbrister, vilket jag ser allvarligt på. Jag förutsätter att nämnden ser till att det sker en översyn av rutinerna när det gäller att begära in uppgifter från andra myndigheter inom ramen för barnutredningar.

Sammantaget förtjänar Social- och arbetsmarknadsnämnden i Östersunds kommun kritik för att den begärde in hela den rättspsykiatriska undersökningen från domstolen och dessutom med stöd av en bestämmelse som inte är tillämplig.

Redovisningen av uppgifterna om AA:s hälsotillstånd

I de aktuella barnutredningarna redovisades sammanfattningar av uppgifterna från öppenvården och från den rättspsykiatriska undersökningen. Den ca tre sidor långa sammanfattningen av uppgifterna från den rättspsykiatriska undersökningen innehöll detaljerade uppgifter om AA:s hälsotillstånd, symtom, diagnoser och behandlingar. Vissa uppgifter avsåg förhållanden från AA:s tonår.

I en utredning som ska ligga till grund för ett ställningstagande om huruvida barn är i behov av vård eller skydd ska endast uppgifter som har betydelse i det enskilda ärendet redovisas. Det är därför viktigt att utredaren gör en omsorgsfull bedömning av vilket material som är relevant. Detta är särskilt angeläget när materialet innefattar uppgifter som är känsliga ur integritetssynpunkt. (Se JO 2010/11 s. 578.)

Uppgifter om en förälders hälsotillstånd kan generellt sett ha betydelse för bedömningen av hans eller hennes föräldraförmåga och barnens hemmiljö. Jag har inga synpunkter på att nämnden har redovisat denna typ av uppgifter. Enligt min uppfattning är dock sammanfattningen i vissa delar alltför utförlig och detaljerad. Jag anser t.ex. att det inte fanns skäl att så detaljerat redovisa vissa uppgifter som AA lämnat till läkare om sig själv och inte heller att det var

nödvändigt att beskriva AA:s hälsotillstånd som tonåring. Nämnden borde alltså ha begränsat sin sammanfattning av innehållet i den rättspsykiatriska undersökningen och endast redovisat sådana uppgifter som var direkt avgörande för nämndens ställningstagande. Att nämnden har redovisat känsliga uppgifter från AA:s tonår är särskilt anmärkningsvärt mot bakgrund av att jag tidigare har kritiserat nämnden för att i två barnutredningar ha redovisat känsliga uppgifter från en förälders barndom (se mitt beslut den 24 mars 2021 i dnr 2847-2019).

Sammantaget förtjänar Social- och arbetsmarknadsnämnden i Östersunds kommun kritik för redovisningen av uppgifterna från den rättspsykiatriska undersökningen.

Övrigt

Det som AA har anfört i övrigt ger inte anledning till någon åtgärd eller något uttalande från min sida.

Ärendet föredrogs av rättssakkunniga Johanna Bardon. I beredningen deltog även byråchefen Anna Flodin.

En socialnämnd dröjde med att anmäla behov av plats på ett av SiS LVM-hem för en omedelbart omhändertagen person

(Dnr 9960-2021)

Beslutet i korthet: Fredagen den 1 oktober 2021 omhändertogs en man omedelbart med stöd av LVM. Under måndagen den 4 oktober hittades mannen avliden. När nämnden hade fattat sitt beslut den 1 oktober bestämde den att den initiala vården av mannen skulle ges vid ett sjukhus. Mannen valde emellertid att lämna sjukhuset och nämnden begärde handräckning för att återföra honom till sjukhuset. Mannen lämnade sjukhuset igen efter en kortare tid där. Därefter vistades mannen varken vid ett sjukhus eller vid ett av SiS LVM-hem. Mannen hade redan den 1 oktober uttalat att han inte önskade sjukhusvård och sjukhuset hade den dagen uppgett till nämnden att den inte ansåg att han var i behov av ineliggande vård. Nämnden kontaktade vidare SiS natten till den 2 oktober för att få information om hur en sådan situation ska hanteras. Under helgen den 2 och 3 oktober gjorde nämnden inget för att få mannen till den vård han ansågs behöva.

JO uttalar i beslutet att det är svårt att se något skäl till att nämnden inte redan i samband med sitt beslut om omedelbart omhändertagande anmälde behov av plats på ett av SiS LVM-hem. JO konstaterar också att det är svårt att förstå varför nämnden inte vidtog någon åtgärd alls den 2 och 3 oktober. I beslutet riktar JO kritik mot nämndens bristande handläggning men även viss kritik mot SiS för att ha lämnat delvis felaktig information till nämnden natten till den 2 oktober.

Bakgrund

Fredagen den 1 oktober 2021 tog en socialsekreterare från socialtjänsten i Kalmar kommun med AA till en läkarbedömning vid en psykiatrisk mottagning inför en kommande frivillig placering vid ett HVB-hem utifrån AA:s missbruk. Där framförde AA att han inte längre samtyckte till den frivilliga vården, varför han omedelbart omhändertogs med stöd av 13 § lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall, LVM.

Personal vid den psykiatriska akutmottagningen ringde därefter till socialtjänsten och informerade den om att AA blivit våldsamt och att det var oklart om han kunde vara kvar på mottagningen. Mottagningen tillkallade polis men den kunde inte hålla kvar AA på mottagningen utan släppte ut honom.

När socialtjänsten fick information om att AA hade släppts begärde den handräckning hos polisen för att han skulle komma tillbaka till sjukhuset. Polisen kontaktade därefter socialtjänsten och meddelade att de hade hittat AA. Efter en kortare stund lämnade AA psykiatrin, vilket socialtjänsten underrättades om.

Under natten till den 2 oktober 2021 kontaktade socialtjänsten Statens institutionsstyrelse, SiS, per telefon. Socialtjänsten fick under samtalet bl.a. information om att AA inte kunde placeras vid ett av SiS LVM-hem innan han var färdigbehandlad på sjukhuset.

Måndagen den 4 oktober 2021 tog socialtjänsten en ny kontakt med den psykiatriska akutmottagningen och informerade om att ett nytt beslut om handräckning skulle fattas och att AA skulle föras tillbaka till mottagningen. Socialtjänsten anmälde den dagen även behov av plats på ett LVM-hem hos SiS. Senare samma dag hittades AA avliden.

Anmälan

I en anmälan till JO förde BB, chefsöverläkare inom psykiatrin i Region Kalmar, fram klagomål mot handläggningen i samband med det omedelbara omhändertagandet av AA enligt LVM. BB ifrågasatte bl.a. om inte socialtjänsten, när den fick en indikation om att AA inte var aktuell för inläggande vård, omedelbart borde ha försökt få tag i en plats åt AA vid ett LVM-hem.

Utredning

JO tog inledningsvis del av vissa handlingar från socialförvaltningen i Kalmar kommun och SiS.

Därefter begärde JO att såväl Socialnämnden i Kalmar kommun som SiS skulle yttra sig över anmälan och vissa angivna frågor.

Socialnämnden angav bl.a. följande i sitt remissyttrande (här utan bilagor):

Aktuell händelse

Socialtjänsten har genomfört en Lex Sarah-utredning med anledning av händelsen, se bilaga 2. Analysen i utredning är att det inträffade är att betrakta som ett allvarligt missförhållande och anmälan till Inspektionen för vård och omsorg (IVO) gjordes. I Lex Sarah-utredningen konstateras brist vad gäller rutiner och brist vad gäller den interna samverkan under ärendets

förlopp. Utredningen innehåller också beslut om åtgärder. IVO har i sin tillsyn fattat beslut att avsluta ärendet med bedömningen att socialnämnden har fullgjort sin utrednings- och anmälningsskyldighet genom att ha vidtagit åtgärder för att utan dröjsmål avhjälpa eller undanröja missförhållandet, att socialnämnden har identifierat bakomliggande orsaker till den inträffade samt vidtagit och planerat att vidta åtgärder för att förhindra att något liknande inträffar igen.

I bilaga 4 finns redovisning av vidtagna och påbörjade åtgärder. Den mest avgörande åtgärden som genomförts är att säkerställa att platsbeställning alltid görs hos SiS i samband med beslut om omedelbart omhändertagande enligt LVM. En SiS-plats hade medfört att förutsättningarna för efterföljande händelseförlopp blivit annorlunda. Riskanalys i samband med LVM-omhändertagande är också en viktig åtgärd som lyfts fram i Lex Sarah-utredningen.

JO begär att få förtydligande beskrivning av ärendets hantering för tidsperioden från beslutet rörande det omedelbara omhändertagandet enligt LVM, 2021-10-01, till och med 2021-10-04 och detta följer nedan.

Lydelsen i 19 § LVM är följande: *"Socialnämnden ska se till att den som är omhändertagen enligt 13 § utan dröjsmål bereds vård i ett hem av avses i 22 § eller, i fall som avses i 24 § första stycket, på sjukhus"*. I samband med beslutet avseende det omedelbara omhändertagandet på fredagen bedömde socialtjänsten att klienten inte skulle hinna bli medicinskt färdigbehandlad inom sjukvården under helgen varvid plats på SiS-hem kunde beställas på måndagen.

När det, efter ordinarie arbetstid, visade sig att klienten inte tänkte kvarstanna gjordes platsförfrågan till SiS. Enligt Lex Sarah-utredningen fick socialtjänsten till svar från SiS att den enskilde inte kunde placeras på ett sådant hem förrän den enskilde var färdigbehandlad inom sjukvården. Det fanns inget samtycke från klienten att vara på sjukhuset och sjukvården kunde inte på grund av det utagerande beteendet, varken med stöd av LVM eller LPT, kvarhålla klienten. Polisen kunde inte omhänderta och kvarhålla klienten i avvaktan på transport då ingen plats på SiS-institution fanns. I detta läge gjorde socialtjänsten bedömningen att det inte fanns några ytterligare åtgärder att vidta under helgen. Någon ytterligare analys gjordes inte som grund för den bedömningen. Arbetet med ärendet och planering för att komma i kontakt med klienten och föra klienten till SiS-institution återupptogs på måndagsmorgonen av missbrukshandläggare.

I och med att anmälan till JO har gjorts av Region Kalmar län - och med en antydning om att de misstag som är begångna främst härrör från brister i handläggningen hos socialnämnden i Kalmar kommun - finns det anledning att göra vissa förtydligande påpekanden.

Det ankommer förvisso i LVM-situationer på kommunen att göra en platsbeställning hos SiS. Den senare myndigheten har dock bidragit till att i det aktuella vilseleda personal vid kommunens socialjour, genom att 211001 telefonledes ha informerat jourens personal om att "... den enskilde inte kunde placeras på ett sådant hem förrän hen var färdigbehandlad inom sjukvården" (citat ur lex Sarah-utredning 211117). Den slutsats som jourens personal drog av denna information (att det därmed inte gick att göra en formell platsbeställning) var visserligen felaktig men ändå fullt förståelig. Det får anses vara ett rimligt krav att kunna ställa på en expertmyndighet för tvångsvårdsplaceringar att man ger korrekt information till förfrågande handläggare.

Enligt 24 § 3 st ska "Verksamhetschefen för den sjukhusenhet där missbrukaren vistas [...] se till att socialnämnden eller Statens institutionsstyrelse genast underrättas, om missbrukaren önskar lämna eller redan har lämnat sjukhuset. Verksamhetschefen skall besluta att missbrukaren skall hindras från att lämna sjukhuset under den tid som behövs för att säkerställa att missbrukaren kan föras över till ett LVM-hem". Enligt 45 § ska sedan

”Polismyndigheten eller, om det gäller transport av någon som är frihetsberövad, Kriminalvården [...] lämna hjälp för att [...] 3. på begäran av verksamhetschefen i fall som avses i 24 § tredje stycket föra den som ska beredas vård eller som är omedelbart omhändertagen enligt denna lag till ett LVM-hem...”. Detta är således en fråga som ska hanteras mellan sjukvården och SiS och som därmed ligger utanför kommunens kompetensområde. *Trots detta* förefaller det som att Region Kalmar län har ansett att det ankommer på kommunen att lösa det faktum att den enskilde vägrar att kvarstanna inom vården. Socialnämndens uppfattning är att det är nödvändigt med ett respektfullt samarbete mellan samtliga inblandade aktörer i det gemensamma uppdraget att rädda liv på allvarligt utsatta personer. Det är i ett sådant läge ingen uppbygglig väg att försöka förlägga hela ansvaret för ett gemensamt misslyckande på en av de inblandade aktörerna, samtidigt som man själv har underlåtit att följa regelverket.

Det finns anledning till självrannsakan hos de inblandade aktörerna och socialnämnden vidtar kompetenshöjande åtgärder för att förebygga att någonting liknande någonsin inträffar på nytt. Grunden för att detta ska säkerställas är dock att denna hemläxa löses av alla de berörda myndigheterna.

Av SiS yttrande framgår bl.a. följande:

Myndighetens rutiner när en socialnämnd ansöker om plats i ett LVM-hem

SiS placeringsenhet är för närvarande organiserad under Avdelningen för planering och ekonomi vid SiS huvudkontor och har till uppgift att på en socialnämnds begäran anvisa plats vid det LVM-hem som bäst passar den enskilde utifrån närhets- och differentieringsprinciper.

Myndighetens rutiner för när en socialnämnd ansöker om plats framgår främst av SiS riktlinjer/Juridik LVM och redogörs för nedan i relevanta delar.

SiS placeringsenhet anvisar en plats på ett LVM-hem efter begäran från socialnämnden. Förfarandet är detsamma både vid placering efter beslut om omedelbart omhändertagande enligt 13 § LVM som vid placering efter en domstols beslut om beredande av vård enligt 4 § LVM. Socialnämndens ansökan om plats görs elektroniskt på SiS externa webbsida genom ett placeringsformulär. Till ansökan ska beslut om omedelbart omhändertagande eller vård, ansökan till förvaltningsrätt, utredning samt läkarintyg bifogas. Placeringsenheten ska också informera socialnämnden om att dessa handlingar omedelbart ska skickas in. Platsanvisning sker både muntligen och via mail. En platsanvisning skickas alltid till berörd socialjour och/eller socialsekreterare.

Skyndsamhetskravet har högsta prioritet vilket innebär att placeringsenheten tar emot och handlägger ansökningar under hela dygnet. Vid akuta placeringar utanför kontorstid kontaktas växel där vidare instruktioner följer om hur man kommer i kontakt med placeringsenhetens beredskap.

Samtal mellan en tjänsteman och socialjouren natten till den 2 oktober 2021

Under beredskapstid för placeringsenheten korta anteckningar i en så kallad beredskapsrapport. Dokumentationen i beredskapsrapporten är anteckningar som fyller en funktion som arbetsmaterial för att rapportera samtliga sökningar utanför ordinarie telefontid. Någon ytterligare redogörelse eller dokumentation över handläggningen på beredskapstid finns inte om det inte finns ett aktivt ärende i journalsystemet att föra journalanteckningar i. Ett ärende skapas i journalsystemet och handläggning av ärendet startar först

då socialnämnden anmäler behov av plats genom att komma in med en ansökan om plats via placeringsformuläret på SiS externa webbsida.

Av beredskapsrapporten för aktuellt samtal framgår följande av relevans för yttrandet:

Socialjouren vill rådfråga lite kring man med 13 §? Har han plats hos oss? Svar nej, han finns inte i våra system.

Då undrar de vad de ska göra när mannen vid två tillfällen fått gå från sjukvården där den inledande vården ska påbörjas efter han hotat med våld & psykiatrin nu inte vill ta emot och släpper ut honom, kan han få komma direkt till SiS istället? Svar nej, vården behöver alltid inledas via sjukvården oavsett men inkom med ansökan om ni vill ha plats.

[...] Det aktuella samtalet var följaktligen ett kortare samtal.

Tjänstgörande handläggare i beredskap hos placeringsenheten har lämnat följande yttrande om samtalet med aktuell socialjour natten till den 2 oktober 2021.

Tjänstgörande handläggare i beredskap den 2 oktober 2021 tog emot en sökning som inkom den 2 oktober 2021 klockan 01:03. En socialjour hade frågor om en klient som uppgavs ha beslut om omedelbart omhändertagande enligt 13 § LVM.

Handläggaren fick personnummer på klienten för att söka i journalsystemet men fann inte någon pågående placering eller ansökan om plats som ännu inte var hanterad varför denne informerar socialjouren om att den enskilde inte hade något pågående ärende hos SiS.

Socialjouren frågade då om klienten kunde få komma direkt till SiS eftersom hen vid två tillfällen hade fått gå från sjukvården där den inledande vården skulle påbörjas efter att ha hotat med våld och psykiatrin nu inte vill ta emot och släpper ut hen. Handläggaren svarade att vården behöver inledas via sjukvården och informerar socialjouren om att de behöver komma in med en ansökan om de vill ha en plats på SiS.

Utöver redogörelsen ovan har tjänstgörande handläggare inte några ytterligare uppgifter att lämna om samtalet den 2 oktober 2021. Det har förflutit förhållandevis lång tid sedan samtalet och det kommer in ett stort antal samtal till placeringsenheten.

Bedömning av myndighetens handläggning i förhållande till 25 § LVM

Av utredningen framgår att socialnämnden fattat ett beslut om att omedelbart omhänderta AA med stöd av 13 § LVM och att hen då befann sig på den psykiatriska akutmottagningen. AA har därefter tillåtits att lämna sjukhuset på grund av att hen uppträtt hotfullt och våldsamt vid flera tillfällen, både inledningsvis och efter att blivit förd tillbaka till sjukhuset med hjälp av biträde från Polismyndigheten. Vården påbörjades därmed redan när AA vistades på sjukhuset efter att beslutet om omedelbart omhändertagande hade fattats. Socialnämnden borde därför ha ansökt om en plats vid ett LVM-hem i ett tidigare skede så att AA hade kunnat föras till LVM-hemmet så snart det stod klart att hen motsatte sig vård vid sjukhuset och önskade lämna detsamma. Handläggaren borde därför i samtalet den 2 oktober 2021 ha meddelat socialjouren att den omedelbart behövde komma in med en ansökan om plats i ett LVM-hem.

Med utgångspunkt i den information som finns i beredskapsrapporten kan SiS konstatera att socialjouren fick otillräcklig och delvis felaktig information. Vidare hade vården av AA redan påbörjats. I det här fallet ansökte socialnämnden om en plats vid ett LVM-hem den 4 oktober 2021. Plats i ett LVM-hem anvisades samma dag.

Som redogjorts för ovan så är utgångspunkten den att LVM-vården bör inledas på ett sjukhus. I praktiken är det även så vården i de flesta fall inleds, men detta är inte en förutsättning för att få en plats och komma till ett LVM-hem. Utifrån det som står i beredskapsrapporten förefaller inte denna information ha kommit fram med tydlighet under samtalet. Det går inte att utesluta att informationen påverkat socialjourens och socialnämndens agerande, vilket i så fall är mycket beklagligt. Något som talar för att socialjouren inte bör ha uppfattat informationen som att det saknades juridiska förutsättningar för att anvisa plats åt AA på ett LVM-hem är att tjänstgörande handläggare uppmanade socialjouren att komma in med en ansökan om den önskade få en plats anvisad. Med det sagt är det självfallet av vikt att fullständig och tydlig information om vårdens inledande och placeringsförfarandet lämnas när kontakt tas med SiS. Även om det får anses ligga inom ramen för socialnämndens ansvar att ansöka om en plats utan dröjsmål, bedömer SiS att myndigheten, mot bakgrund av det som kom fram i samtalet, borde ha anmodat socialjouren att omedelbart ansöka om en plats för AA i ett LVM-hem.

En översyn av de juridiska riktlinjerna i berörda avseenden har initierats i syfte att de frågeställningar som aktualiseras i ärendet tydliggörs. En genomgång av regelverket i berörda avseenden kommer inom kort att ske med samtliga medarbetare på placeringsenheten som arbetar med LVM-frågor. Planerade åtgärder bedöms för närvarande som tillräckliga för att minska risken för att något liknande ska inträffa igen.

BB kommenterade remissyttrandena.

I ett beslut den 31 mars 2023 anförde *JO Thomas Norling* följande:

Bedömning

Rättsliga utgångspunkter

Socialnämnden får besluta att en missbrukare omedelbart ska omhändertas om det är sannolikt att missbrukaren kan beredas vård med stöd av LVM och rättsens beslut om vård inte kan avvaktas på grund av att missbrukaren kan antas få sitt hälsotillstånd allvarligt försämrat, om han eller hon inte får omedelbar vård, eller på grund av att det finns en överhängande risk för att missbrukaren till följd av sitt tillstånd kommer att allvarligt skada sig själv eller någon närstående (13 § LVM).

SiS ska efter anmälan av socialnämnden anvisa missbrukaren en plats i ett LVM-hem. I akuta situationer ska SiS omedelbart anvisa en sådan plats. (25 § LVM). En bedömning av om situationen är akut får göras utifrån omständigheterna i det enskilda fallet. Det är socialnämnden, som har bäst kännedom om orsaken till placeringen, som ska bedöma om situationen är akut. Ett exempel på när situationen är akut är när socialnämnden har beslutat om ett omedelbart omhändertagande. (Prop. 2017/18:169 s. 38f.). Tvångsvård lämnas vid ett LVM-hem, som är särskilt avsett att lämna vård enligt LVM (22 § LVM). Vården ska anses påbörjad när missbrukaren på grund av ett beslut om omedelbart omhändertagande eller tvångsvård inställt sig vid eller förts till ett hem som avses i 22 § eller ett sjukhus (20 § LVM). Socialnämnden ska se till att den som är omhändertagen enligt 13 § utan dröjsmål bereds vård i ett hem som avses i 22 § eller, i fall som avses i 24 § första stycket, på sjukhus (19 § LVM).

Vården ska emellertid inledas på sjukhus, om förutsättningarna för sjukhusvård är uppfyllda och det anses lämpligt med hänsyn till den planerade vården i övrigt. Verksamhetschefen för den sjukhusenhet där missbrukaren vistas ska se till att socialnämnden eller SiS genast underrättas, om missbrukaren önskar lämna eller redan har lämnat sjukhuset. Verksamhetschefen ska besluta att missbrukaren ska hindras från att lämna sjukhuset under den tid som behövs för att säkerställa att missbrukaren kan föras över till ett LVM-hem (kvarhållningsbeslut). (24 § första och tredje stycket LVM).

Min bedömning

JO:s granskning

AA hittades avliden den 4 oktober 2021. Som jag kommer att redovisa nedan bedömer jag att det förekom brister i såväl nämndens som SiS handläggning. Jag vill dock redan här framhålla att även om ärendet inte har handlagts på ett i alla delar korrekt sätt, så innebär inte det att jag kan dra slutsatsen att den tragiska utgången med säkerhet hade kunnat undvikas om nämnden, SiS eller någon annan aktör som var inblandad i händelseutvecklingen hade hanterat situationen på annat sätt.

I det här beslutet uttalar jag mig om socialnämndens ansvar att anmäla behov av plats vid ett av SiS LVM-hem. Jag kommer också att behandla frågan om vikten av att SiS lämnar korrekta uppgifter. Jag väljer emellertid att först göra några påpekanden i frågan om när ett beslut om omedelbart omhändertagande enligt LVM inleds respektive verkställs.

När ett beslut om omedelbart omhändertagande inleds och verkställs

Som jag har nämnt ovan påbörjas vården som ges en missbrukare med stöd av LVM när missbrukaren har inställt sig vid eller förts till ett LVM-hem eller ett sjukhus (20 § LVM). När det gäller frågan om vården ska inledas på sjukhus, har JO tidigare uttalat att vården inleds direkt när missbrukaren kommer till sjukhuset, oavsett om missbrukaren skrivs in där eller inte (se t.ex. JO 2016/17 s. 125, dnr 5720-2014). I det här fallet befann sig AA redan vid sjukhuset när beslutet om omedelbart omhändertagande fattades den 1 oktober 2021. Vården enligt LVM inleddes därför den dagen på det sätt som avses i 20 § LVM.

I en journalanteckning från den 4 oktober 2021 framgår att socialnämnden, som svar på en fråga från förvaltningsrätten, uppgav att beslutet om omedelbart omhändertagande av AA ännu inte hade verkställts. Frågan om när ett sådant beslut verkställs har bl.a. betydelse för när förvaltningsrätten senast ska pröva om omhändertagandet av missbrukaren ska bestå eller inte (17 § LVM). Det är alltså en viktig fråga från rättssäkerhetssynpunkt. Som jag i ett tidigare beslut har redogjort för, finns emellertid ingen bestämmelse i LVM som uttryckligen anger när ett beslut om omedelbart omhändertagande blir verkställt. I det beslutet uttalade jag att det dock ligger nära till hands att för frågan om verkställighet utgå från den tidpunkt som vården enligt 20 § LVM ska anses påbörjad (JO 2022/23 s. 437, dnr 8583-2019).

I det här fallet skulle det kunna innebära att beslutet blev verkställt den 1 oktober 2021 när vården av AA påbörjades, med följderna att också fristen för

rättens prövning enligt 17 § LVM då började löpa. Det svar som förvaltningsrätten fick den 4 oktober 2021 visar på problemet med att det i LVM inte finns någon bestämmelse som uttryckligen anger när ett beslut om omedelbart omhändertagande blir verkställt, och det kan inte uteslutas att nämnden, om frågan varit tydligt reglerad, hade lämnat ett annat svar till förvaltningsrätten den aktuella dagen.

I mitt tidigare beslut i frågan väckte jag med stöd av 4 § lagen (1986:765) med instruktion för Riksdagens ombudsmän, frågan om översyn av LVM i det nu berörda avseendet (JO 2022/23 s. 437). Jag överlämnade därför en kopia av det beslutet till regeringen. Eftersom även det här beslutet åskådliggör problemet som jag nu redogjort för, finner jag skäl att lämna över det här beslutet till regeringen för kännedom. I övrigt nöjer jag mig med de ovan gjorda påpekandena i den här delen.

Socialnämndens ansvar efter beslutet om omedelbart omhändertagande

Som jag har nämnt ovan är det socialnämnden som ska se till att den som är omedelbart omhändertagen utan dröjsmål får vård vid ett LVM-hem eller på ett sjukhus. Det är vidare SiS som efter en anmälan från nämnden ska anvisa plats i ett LVM-hem, vilket ska ske omedelbart i akuta situationer. JO har tidigare påtalat att den enskilde i regel bör överföras till ett LVM-hem eller sjukhus samma dag eller dagen efter omhändertagandet (JO 1983/84 s. 172, dnr 3447-1982). Likt övrig handläggning enligt LVM ska frågan om den omhändertagnes placering hanteras skyndsamt (37 § LVM).

I det här fallet verkar nämnden ha varit av uppfattningen att vården av AA skulle inledas vid ett sjukhus. I sitt remissvar har nämnden fört fram att den, natten till den 2 oktober 2021, gjorde en platsförfrågan hos SiS. Via telefon fick nämnden information om att LVM-vård alltid ska inledas på sjukhus och att AA inte kunde komma direkt till ett av SiS LVM-hem. Den informationen från SiS är dock endast till viss del korrekt. Utgångspunkten är att LVM-vård inleds på ett sjukhus. Det finns dock inget som hindrar att den istället inleds vid ett LVM-hem beroende på omständigheterna i det enskilda fallet (24 § LVM). Som jag har påpekat ovan inleddes dessutom vården redan vid tiden för beslutet om omedelbart omhändertagande den 1 oktober 2021 genom att AA var på sjukhus vid den tidpunkten. En plats i ett av SiS LVM-hem kräver emellertid att nämnden anmäler behov av en sådan. Någon anmälan gjordes dock inte av socialnämnden förrän den 4 oktober 2021. Istället begärde nämnden att AA skulle föras till sjukhuset genom handräckning, trots att AA alltså inte önskade sjukhusvård och att sjukvården inte heller ansåg att han behövde inläggande vård.

Som jag uppfattar nämndens remissvar anser den att en del av ansvaret för hanteringen av ärendet beträffande AA bör läggas på sjukvården. Socialnämnden har bl.a. fört fram att sjukvården hade ett ansvar att se till att AA kvarhölls på sjukhuset samt att begära transport av honom till ett SiS LVM-hem (24 § tredje stycket och 45 § LVM). Jag vill vara tydlig med att t.ex. en beställning av transport till ett LVM-hem förutsätter att missbrukaren anvisats en plats i ett sådant hem. Som jag har nämnt kan SiS inte anvisa en sådan plats förrän

nämnden har anmält behov av en sådan. När det gäller vad nämnden i övrigt har fört fram angående sjukvårdens hantering vill jag hänvisa till vad JO tidigare har fört fram (se t.ex. JO 2020/21 s. 135, dnr 5238-2018). Med detta sagt finner jag inte anledning att uppehålla mig ytterligare vid den här frågan.

Även om nämnden fick delvis felaktig information av SiS den aktuella natten har jag mot den angivna bakgrunden svårt att förstå varför inte nämnden – i direkt anslutning till sitt beslut om att omedelbart omhänderta AA – anmälde behov av en plats vid ett LVM-hem hos SiS. Det är inte förrän en anmälan från nämnden har gjorts till SiS, som SiS kan anvisa en sådan plats. Min uppfattning är alltså att nämnden har brustit i sin handläggning genom att inte anmäla behov av plats vid ett av SiS LVM-hem i anslutning till att den fattade beslutet om att omedelbart omhänderta AA.

Vidare finns det inga anteckningar beträffande helgen den 2 och 3 oktober 2021 i socialtjänstens journal om AA. I sitt remissvar har nämnden fört fram att bedömningen gjordes att det inte fanns några ytterligare åtgärder att vidta under helgen. Som jag har nämnt hade nämnden dock beslutat om att omedelbart omhänderta AA tidigare under fredagen den 1 oktober 2021. Den bedömning som gjordes då var att AA kunde antas få sitt hälsotillstånd allvarligt försämrat om han inte fick *omedelbar* vård. Jag har mot den bakgrunden även svårt att förstå att inte några ytterligare åtgärder ansågs nödvändiga att vidta den aktuella helgen för att ge AA adekvat vård. Även i det här avseendet anser jag att nämnden har brustit.

Sammantaget anser jag att nämnden förtjänar kritik för sin handläggning efter det att det omedelbara omhändertagandet fattades.

SiS ansvar att lämna information till socialtjänsten

Natten till den 2 oktober 2021 kontaktades SiS av nämndens handläggare. Av SiS beredskapsrapport från den aktuella natten framgår att nämndens handläggare fick information om att LVM-vård alltid ska inledas på sjukhus och att AA inte kunde komma direkt till ett av SiS LVM-hem. SiS uppgav vidare i samtalet att nämnden kunde lämna in en ansökan om plats för AA om så önskades.

Utgångspunkten är, som jag har nämnt, att LVM-vård inleds på ett sjukhus, men det är inte en förutsättning för att missbrukaren ska få komma till ett av SiS LVM-hem. Jag instämmer i det som SiS har fört fram i sitt remissvar, dvs. att den delvis felaktiga informationen som SiS lämnade den aktuella natten kan ha inverkat på nämndens agerande. När en myndighet besvarar frågor, oavsett om det är till en enskild eller till en myndighetsperson, är det viktigt att de besvaras korrekt. I den här delen har SiS brustit och myndigheten kan därför inte undgå kritik för att ha lämnat delvis felaktig information. Jag noterar att SiS har vidtagit åtgärder med anledning av det inträffade.

Avslutande synpunkter

Det här ärendet åskådliggör tydligt att det är av synnerlig vikt att ärenden som rör tvångsvård hanteras skyndsamt och noggrant. Det får inte förekomma att de som är föremål för ett ingripande från samhällets sida inte får den vård som

de bedöms behöva eller att det finns tveksamheter om hur olika situationer ska hanteras. JO har vid flera tillfällen uppmärksammat att det finns såväl brister i lagstiftningen som i tillämpningen av LVM (se t.ex. JO 2020/21 s. 135 och de JO-beslut som anges där). Det är inte tillfredställande. Även mot den bakgrunden finner jag skäl att skicka det här beslutet till regeringen för kännedom.

Ärendet föredrogs av rättsakkunniga Eric Wahlberg. I beredningen deltog även byråchefen Anna Flodin.

Ett LVM-hem har brustit vid användandet av särskilda befogenheter

(Dnr 10572-2021)

Beslutet i korthet: En intagen hos Statens institutionsstyrelse (SiS), LVM-hemmet Fortunagården, var under två dygn skild från övriga intagna. Av utredningen framgår att SiS personal aldrig prövade om förutsättningarna för de särskilda befogenheterna avskiljande eller vård i enskildhet var uppfyllda. JO konstaterar att det inte var resultatet av ett förbiseende, utan utredningen visar att personalen över huvud taget inte reflekterade över att det kunde vara fråga om en tvångsåtgärd när den intagna placerades ensam. Enligt JO är det allvarligt att personalen inte förstod att åtgärden innebar en begränsning av den intagnas rättigheter som de behövde lagstöd för.

Eftersom personalen aldrig prövade om förutsättningarna för de särskilda befogenheterna var uppfyllda, fanns det inte heller något beslut att dokumentera i den intagnas journal. Avsaknaden av ett beslut gör att SiS i efterhand inte har kunnat ge ett tydligt svar på frågan om den intagna var avskild eller fick vård i enskildhet. Inte minst av rättssäkerhetsskäl är det enligt JO helt avgörande att beslutsfattaren har klart för sig om en tvångsåtgärd innebär att en intagen vårdas i enskildhet eller placeras i avskildhet och att de rättsliga överväganden som görs vid valet av åtgärd noggrant redovisas i ett beslut.

LVM-hemmet har som förklaring till den bristfälliga hanteringen hänvisat till att det sällan uppstår situationer där personalen behöver använda de särskilda befogenheterna. JO uttalar att även under sådana förhållanden måste SiS säkerställa att personalen har nödvändig kunskap för att kunna tillämpa regelverket på ett rättssäkert sätt. I utredningen har det även uppmärksamrats andra fel och brister i den intagnas journal. Omfattningen av dessa talar enligt JO för att personalens bristande kunskaper inte bara rör tillämpningen av bestämmelserna om avskiljande och vård i enskildhet. Med hänsyn tagen till omfattningen av de fel och brister som JO redovisat får LVM-hemmet allvarlig kritik. JO skickar även en kopia av beslutet till regeringen för kännedom.

Anmälan

I en anmälan som kom in till JO den 27 december 2021 framförde AA klagomål över hur hon hade blivit behandlad när hon vårdades med stöd av lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall, LVM, och var placerad i Statens institutionsstyrelses (SiS) LVM-hem Fortunagården. Hon uppgav att hon hade drogtestats den 25 december 2021. Urinprovet var emellertid felaktigt och på grund av detta blev hon placerad på en egen avdelning i två dagar utan tillräckliga grunder. Eftersom hon visste att hon inte hade tagit droger bad hon personalen att köra henne till en akutmottagning för att där ta ett blodprov. Hemmet vidtog inte några åtgärder och hon var placerad i två dygn på en egen avdelning tillsammans med en person från personalen.

Utredning

Inledningsvis hämtade JO in vissa handlingar och begärde därefter att SiS skulle yttra sig över AA:s anmälan. SiS kom in med ett remissvar den 14 juni 2022.

Av den utredning som SiS hämtat in från LVM-hemmet Fortunagården framgår i huvudsak följande:

Hemmet har en låst avdelning som är uppdelad i två delar, varav den ena delen utgörs av den s.k. intagsdelen – bestående av bl.a. tre normalstora rum – som ligger skild från den övriga avdelningen. Det finns inte någon egentlig lokal för vård i enskildhet, utan vid behov används intagsdelen för detta ändamål. Utanför den finns hemmets rum för avskiljande. Den 25 december 2021 placerades AA ensam i intagsdelen och hindrades därigenom att ha kontakt med övriga klienter. Hon vårdades under sådana former till den 27 december 2021 då hon återgick till den vanliga boendeavdelningen. Enligt hemmet framgår det av anteckningarna i AA:s journal att hon den 25 december 2021 hade uppträtt hotfullt och varit utagerande. Personalen försökte utan framgång avleda henne med motiverande samtal. Det fanns också en misstanke om att hon under dagen delat otillåtna substanser med andra intagna. Hemmet fattade därför ett beslut om att AA skulle lämna ett urinprov som visade sig vara positivt på en narkotikaklassad substans.

Enligt hemmet var det tveksamt om de rättsliga förutsättningarna för att avskilja AA var uppfyllda, i huvudsak eftersom hon inte uppträdde våldsamt mot någon annan och då det inte krävdes någon handgriplig åtgärd för att föra henne till intagsdelen. Däremot är det hemmets uppfattning att det fanns rättsliga förutsättningar för vård i enskildhet. För att garantera AA:s egen säkerhet framstod det enligt hemmet som motiverat att hindra henne från att vistas tillsammans med de övriga intagna och därigenom avbryta hennes destruktiva beteende. Åtgärden bedömdes även vara nödvändig för att säkerställa drogfriheten på avdelningen och på så sätt skydda övriga intagna. Hemmet gjorde bedömningen att det inte var tillräckligt att AA vårdades med tillsyn på sitt ordinarie bostadsrum. Den 27 december 2021 uppfattades hon inte längre som påverkad och var i övrigt stabil nog för att kunna återgå till avdelningen.

Åtgärden dokumenterades inte i ett beslut, vilket hemmet ser mycket allvarligt på. Vidare anser hemmet att det borde ha tillmötesgått AA:s önskan om

verifiering av provresultatet. Detta gäller trots att åtgärden att placera henne i intagsdelen inte varit avhängig enbart resultatet på drogtestet. Händelsen har lex Sarah-utretts och anmälts till Inspektionen för vård och omsorg.

Efter att ha redogjort för den rättsliga regleringen m.m. uppgav SiS i sitt remissvar bl.a. följande under rubriken Bedömning:

Av utredningen framgår att institutionschefen ansett att det fanns förutsättningar att vårda AA utan möjlighet att träffa andra intagna med stöd av bestämmelsen om vård i enskildhet eftersom det krävdes med hänsyn till AA:s egen och övriga intagnas säkerhet. Utifrån hur SiS ser på bestämmelsen om vård i enskildhet finns det ett visst utrymme för att tillämpa bestämmelsen på det sättet och rättsläget är enligt SiS inte helt klart.

I det här fallet synes AA ha uppträtt på ett ordningsstörande sätt och det kan antas att det på grund av hennes påverkan och agerande fanns anledning att anta att hon inte kunde hålla sig till ordningen. Det tycks därmed ha funnits förutsättningar att hålla AA i avskildhet. Om en intagen hålls i avskildhet på grund av att han eller hon är så påverkad av narkotika att han eller hon inte kan hållas till ordningen får avskiljande pågå till dess att det kan antas att den enskilde kan hålla sig till ordningen och som längst i 24 timmar. Det är inte möjligt att utifrån dokumentationen i AA:s ärende utläsa vilka närmare omständigheter som låg till grund för beslutet att låta henne vistas ensam i intagsdelen och på vilket sätt beslutsfattaren förhållit sig till förutsättningarna i bestämmelsen om vård i enskildhet. Det försvårar enligt SiS möjligheten att i efterhand göra en korrekt bedömning av hur åtgärden ska bedömas och om det har funnits tillräckliga skäl för åtgärden.

Underlåtenheten att dokumentera åtgärden att vårda AA åtskild från andra intagna i ett beslut har inneburit att grundläggande rättssäkerhetsintressen, som exempelvis AA:s möjlighet att överklaga tvångsåtgärden, har åsidosatts. Att åtgärden att placera AA ensam i intagsdelen utan att det dokumenterats i ett beslut innebär också att relevanta bestämmelser om vad dokumentation ska innehålla inte har följts.

Hemmet har närmare redogjort för sin syn på det inträffade. Det har bl.a. kommit fram att det sällan uppstår situationer som aktualiserar tillämpning av bestämmelserna om vård i enskildhet och avskildhet vid hemmet varför medarbetarna generellt är ovana att hantera sådana situationer.

Av utredningen har det också kommit fram att hemmet inte verifierade det positiva provresultatet på det drogtest som genomfördes den 25 december 2021. Hemmet har förklarat att underlåtenheten beror på ett rent förbiseende. Mot den bakgrunden har någon annan åtgärd, annat än att ovannämnda jurist [som genomförde en utbildning för samtliga medarbetare vid LVM-hemmet i april 2022; JO:s anm.] vid SiS verksamhetskontor missbruksvård påtalat vikten av att positiva provresultat verifieras om de ifrågasätts, inte vidtagits.

[...] [U]tredningen [har], förutom den händelse som är föremål för anmälan, även innefattat en övergripande granskning av AA:s journal avseende perioden den 1–31 december 2021. Flera brister har därvid uppmärksammat. Dessa kan i huvudsak sammanfattas i två kategorier.

Vid genomgången har uppmärksammat att journalen, främst när det gäller beslutsfattande, är ostrukturerad och inte ordnad på ett sådant sätt att det enkelt går att följa och granska handläggningen av ärendet (jfr 4 kap. 7 § SOSFS 2014:5). Åtgärder som har vidtagits vid handläggning av ärendet har i flera fall inte heller utan oskäligt dröjsmål dokumenterats i journalen (jfr 4 kap. 9 § första och andra stycket, SOSFS 2014:5). Det kan i det sammanhanget konstateras att åtgärder som vidtagits vid handläggningen i några fall registrerats långt efter det att själva åtgärden (som registreringen avser) de facto ägt rum. Ett exempel utgörs av ett beslut om

omhändertagande av egendom som registrerades först den 20 december 2021, med angivet händelsedatum den 13 december 2021, trots att egendomen ifråga togs ifrån AA i samband med att hon anlände till hemmet den 3 december 2021. Därtill kommer att dokumentation om när ett visst beslut verkstälts och/eller dokumentation om att ett uppföljande samtal genomförts i flera fall kommer före dokumentationen av själva beslutet.

Genomgången av journalen har även visat att hemmet brustit i att fatta beslut även i fråga om andra särskilda befogenheter. Exempelvis framgår det att AA:s mobiltelefon omhändertogs den 25 december 2021 men att åtgärden inte dokumenterades i ett beslut. Först den 28 december 2021 fattades det ett beslut om att vägra eller begränsa hennes rätt att använda elektroniska kommunikationstjänster trots att AA faktiskt var förvägrad denna rätt från och med den 25 december 2021. Det kan också särskilt nämnas att motiveringen av besluten i journalen generellt är knapphändiga. Omständigheterna som ligger till grund för tvångsåtgärderna har inte utvecklats tillräckligt för att en bedömning ska kunna göras huruvida dessa möter rekvisiten i de respektive bestämmelser som tillämpats. Proportionalitetsbedömningar saknas genomgående i besluten om SiS särskilda befogenheter i journalen. Lagrumshänvisningar saknas i flera fall.

Hemmet har informerats om vad som uppmärksammats vid granskningen och sammanfattningsvis uppgett att det som kommit fram har visat på ett behov av att överlag stärka upp kunskaperna i tillämpningen av SiS särskilda befogenheter. Granskningen har enligt hemmet även visat på ett behov att se över organisationen kring beslutsfattande och bemanning i verksamheten.

Till remissvaret har SiS även fogat den lex Sarah-utredning som myndighetens verksamhetskontor missbruksvård genomfört. Av utredningen – daterad den 3 maj 2022 – framgår bl.a. följande:

Bedömningen är att förutsättningar för vård i enskildhet fanns under perioden som klienten vistades i intagsdelen mellan den 25 december 2021 och den 27 december 2021. På intagsdelen kan klienter erbjudas en lugnare miljö och denna del av den låsta avdelningen har högre personaltäthet. På intagsdelen vårdas vanligtvis andra klienter i de tre bostadsrummen bl.a. i samband med intagning på institutionen för nedtrappning under en period av abstinens. Medarbetare i beredskap reflekterade emellertid inte över att vårdformen vid tidpunkten utgjorde en tvångsåtgärd i praktiken under perioden den 25 december 2021 och den 27 december 2021 då inga andra klienter vistades där av en tillfällighet.

Utifrån ovanstående svar framgår alltså att kunskaperna om hur medarbetare bör agera och planera vården på intagsdelen inte var tillräckligt tydliga vid händelsen varken hos medarbetare som verkställde förflyttningen eller hos beslutsfattare. En bidragande orsak till att kunskapen inte var tillräckligt tydlig är att vården på intagsdelen som utgångspunkt bedrivs i gemenskap och att institutionen därför sällan genomför vård i enskildhet där. Institutionschefen uppger att detta hade kunnat åtgärdas genom tydliggörande för medarbetare vid arbetsplatsträffar om att när det övervägs att placera en klient på intagsdelen, och inga andra klienter vårdas där, så ska en individuell prövning alltid ske i enlighet med bestämmelsen om vård i enskildhet samt att klienten i annat fall inte får vårdas där. Om förutsättningar för vårdformen bedöms föreligga ska beslutet också dokumenteras. Den bakomliggande orsaken framstår därför vara hänförlig till kategorin ”processer, rutiner och riktlinjer” på så sätt att institutionens rutin inte var tillräckligt implementerad verksamheten. Det hade alltså behövts ytterligare implementering av denna givet att vård i enskildhet enligt 34 a § LVM sällan förekom vid institutionen.

AA gavs möjlighet att kommentera remissvaret.

I ett beslut den 21 november 2022 anförde *JO Thomas Norling* följande:

Rättslig reglering m.m.

Det här ärendet handlar om huruvida en intagen på ett LVM-hem vårdats i enskildhet, hållits i avskildhet eller varit föremål för något annat ingripande från hemmets sida.

Utgångspunkten är att den som är intagen på ett LVM-hem ska ha möjlighet att vistas i gemensamhet med andra intagna. Denna rättighet framgår inte uttryckligen av LVM. Det anges emellertid i den lagen att en intagen under vissa förutsättningar får hindras att träffa andra intagna eller hållas i avskildhet. Rätten att vistas i gemensamhet framgår således indirekt av lagen.

Avskiljande och vård i enskildhet

En intagen får hållas i avskildhet om det är särskilt påkallat på grund av att han eller hon uppträder våldsamt eller är så påverkad av berusningsmedel att han eller hon inte kan hållas till ordningen. Den intagne ska då stå under fortlöpande uppsikt av personalen, och får inte hållas avskild längre tid än vad som är oundgängligen nödvändigt och inte i något fall under längre tid än 24 timmar i följd.¹²

Vidare får en intagen ges vård i enskildhet om det krävs med hänsyn till den intagnes speciella behov av vård, hans eller hennes säkerhet eller övriga intagnas säkerhet. Ett beslut om vård i enskildhet innebär att den intagne hindras från att träffa andra intagna. Sådan vård ska vara anpassad efter den intagnes individuella vårdbehov. En fråga om vård i enskildhet ska prövas fortlöpande och alltid omprövas inom sju dagar från senaste prövning.¹³

Enligt förarbetena ska vård i enskildhet svara mot ett väl definierat vårdbehov hos den intagne som inte uppträder akut utan kan förutses. Vårdbehovet bör normalt vara av sådan art att det klart och tydligt kan beskrivas i den intagnes behandlingsplan.¹⁴

De särskilda befogenheterna avskiljande och vård i enskildhet får användas endast om de står i rimlig proportion till syftet med åtgärden. Är mindre ingripande åtgärder tillräckliga, ska de användas.¹⁵

Ett beslut om avskiljande eller vård i enskildhet får överklagas av den enskilde till allmän förvaltningsdomstol.¹⁶

¹² Se 34 b § LVM.

¹³ Se 34 a § LVM. Motsvarande bestämmelser finns även i lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga, LVU, och lagen (1998:603) om verkställighet av sluten ungdomsvård, LSU. Se 15 d § LVU och 14 a § LSU. Jag har i dag i ett annat beslut lämnat en relativt utförlig redovisning av bestämmelserna om vård i enskildhet, se JO:s dnr 8202-2020.

¹⁴ Se prop. 2002/03:53 s. 98 och 99.

¹⁵ Se 36 a § LVM.

¹⁶ Se 44 § första stycket 3 LVM.

Krav på dokumentation m.m.

Handläggning av ärenden som rör enskilda samt genomförande av beslut om stödinsatser, vård och behandling ska dokumenteras. Dokumentationen ska utvisa beslut och åtgärder som vidtas i ärendet samt faktiska omständigheter och händelser av betydelse.¹⁷

För den som vårdas i ett hem för särskild tillsyn (LVM-hem) ska de beslut som fattas av SiS enligt bl.a. 31–32 a och 33 a–36 §§ LVM antecknas i journalen.¹⁸

Journalanteckningar och andra handlingar som rör enskilda ska hållas ordnade på ett sådant sätt att det enkelt går att följa och granska handläggningen av ärenden, åtgärder som vidtas i samband med verkställighet av beslut samt genomförande och uppföljning av insatser.¹⁹ Åtgärder som vidtas vid handläggning av ett ärende eller vid genomförandet av uppföljning av en insats ska fortlöpande och utan oskäligt dröjsmål dokumenteras i journalen. Detsamma gäller faktiska omständigheter och händelser av betydelse för genomförandet eller uppföljning av en insats.²⁰

Av dokumentationen ska framgå vilka faktiska omständigheter, händelser av betydelse och bedömningar som ligger till grund för ett beslut som gäller bl.a. avskiljande och vård i enskildhet. Det ska också framgå vilka andra mindre ingripande åtgärder som har övervägts eller prövats enligt 36 a § LVM innan SiS fattar beslut som gäller de särskilda befogenheterna.²¹

Dokumentationen av ett beslut som gäller bl.a. avskiljande och vård i enskildhet ska innehålla uppgifter om vad som har beslutats, vilket lagrum som ligger till grund för beslutet, vilka skäl som ligger till grund för beslutet, beslutsdatum, och namn och befattning på den som har fattat beslutet.²²

Av dokumentationen ska det dessutom framgå bl.a. när ett beslut om avskiljande eller vård i enskildhet har verkställts och vem (namn och befattning) som har verkställt det. Om beslutet gäller vård i enskildhet ska det av dokumentationen även framgå när vården påbörjades, hur skyldigheten att fortlöpande pröva frågan om vård i enskildhet har fullgjorts och när vården avslutades. Om beslutet gäller att den enskilde ska hållas i avskildhet ska det av dokumentationen framgå när avskiljandet påbörjades, hur skyldigheten att hålla den enskilde under fortlöpande uppsikt har fullgjorts och när avskiljandet avslutades.²³

Ett beslut som kan antas påverka någons situation på ett inte obetydligt sätt ska, enligt huvudregeln, innehålla en klagörande motivering, om det inte är uppenbart obehövligt. En sådan motivering ska innehålla uppgifter om vilka föreskrifter som har tillämpats och vilka omständigheter som har varit avgörande för myndighetens ställningstagande.²⁴ En myndighet som meddelar ett beslut i ett ärende ska så snart som möjligt underrätta den som är part om det

¹⁷ Se 11 kap. 5 § socialtjänstlagen (2001:453).

¹⁸ Se 3 kap. 18 § socialtjänstförordningen (2001:937).

¹⁹ Se 4 kap. 7 § Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd (SOSFS 2014:5) om dokumentation i verksamhet som bedrivs med stöd av SoL, LVU, LVM och LSS.

²⁰ Se 4 kap. 9 § första och andra styckena SOSFS 2014:5.

²¹ Se 7 kap. 4 § SOSFS 2014:5.

²² Se 7 kap. 6 § SOSFS 2014:5.

²³ Se 7 kap. 9 § SOSFS 2014:5.

²⁴ Se 32 § första stycket förvaltningslagen (2017:900), FL.

fullständiga innehållet i beslutet, om det inte är uppenbart obehövligt. Om parten får överklaga beslutet ska han eller hon även underrättas om hur det går till.²⁵

Bedömning

Fokus för min granskning

Av SiS remissvar framgår att AA under två dygn var placerad på den s.k. intagsdelen i LVM-hemmet Fortunagården. Hon placerades där efter ett positivt drogtest och efter att hon uppträtt aggressivt. JO uttalar sig som regel inte i bedömningsfrågor. Jag finner inte anledning att göra något avsteg från den principen i det här fallet. Det innebär att fokus för min granskning är hemmets formella hantering när AA placerades i intagsdelen.

AA var skild från övriga intagna under två dygn

Genom utredningen är det klarlagt att AA under de två dygn som hon var placerad i intagsdelen var skild från övriga intagna i hemmet. Som framgår av min redogörelse för den rättsliga regleringen har SiS möjlighet att besluta att en intagen ska vistas under sådana förhållanden antingen som avskild eller genom att han eller hon ges vård i enskildhet.

Att hindra en intagen från att träffa andra intagna är ett mycket ingripande beslut. Av den anledningen ska detta alternativ bara tillgripas när myndigheten gör bedömningen att en mindre ingripande åtgärd inte är tillräcklig för att kunna hantera en viss situation (jfr 36 a § LVM). Om SiS har beslutat att avskilja en intagen eller ge honom eller henne vård i enskildhet, ska denna åtgärd pågå under kortast möjliga tid och personalen måste arbeta aktivt för att den intagna ska kunna återgå till gemenskap så snart som möjligt.

Av remissvaret framgår att personalen aldrig prövade om förutsättningarna för ett avskiljande eller vård i enskildhet av AA var uppfyllda. Jag kan konstatera att det inte var resultatet av ett förbiseende, utan utredningen visar att personalen över huvud taget inte reflekterade över att det kunde vara fråga om en tvångsåtgärd när AA placerades ensam i intagsdelen. Enligt min mening är det mycket allvarligt att personalen inte förstod att åtgärden innebar en begränsning av AA:s rättigheter som de behövde lagstöd för.

Åtgärden har inte dokumenterats i ett beslut

Eftersom personalen aldrig prövade om förutsättningarna för ett avskiljande eller vård i enskildhet var uppfyllda, fanns det inte heller något beslut att dokumentera i AA:s journal. Naturligtvis borde det ha skett en sådan prövning och den skulle ha dokumenterats i ett beslut. Avsaknaden av ett beslut gör att SiS i efterhand inte har kunnat ge ett tydligt svar på frågan om AA var avskild eller fick vård i enskildhet under den tid som hon var placerad i intagsdelen.

Som framgått av min redogörelse för den rättsliga regleringen gäller olika förutsättningar för åtgärderna att vårda en intagen i enskildhet eller att avskilja

²⁵ Se 33 § FL.

honom eller henne. Dessutom får en intagen på ett LVM-hem inte i något fall vara avskild under längre tid än 24 timmar. Ett beslut om vård i enskildhet måste omprövas senast inom sju dagar. Inte minst av rättssäkerhetsskäl är det helt avgörande att beslutsfattaren har klart för sig om en tvångsåtgärd innebär att en intagen antingen vårdas i enskildhet eller placeras i avskildhet och att de rättsliga överväganden som görs vid valet av åtgärd noggrant redovisas i ett beslut.

Avsaknaden av ett beslut innebar dessutom att AA inte kunde få del av skälen till att hon placerades i intagsdelen. Dessutom underrättades hon inte om hur hon skulle agera för det fall hon ville överklaga åtgärden (jfr 33 § FL). Därmed hindrades hon på ett effektivt sätt från att kunna tillvarata sin rätt och överklaga ett beslut till förvaltningsrätten. En grundläggande rättssäkerhetsgaranti sattes på så sätt ur spel.

Det finns skäl att framhålla att personer som placeras på ett av SiS LVM-hem har bedömts vara i behov av tvångsvård för sitt missbruk. Det rör sig således om personer som både kan vara marginaliserade och utsatta och därmed ha svårt att göra sin röst hörd. Av den anledningen är det särskilt viktigt att SiS personal vinnlägger sig om att dels på ett tydligt sätt redovisa hur den har resonerat när myndigheten bedömt att någon av de särskilda befogenheterna (t.ex. ett avskiljande) kunnat användas i ett enskilt fall, dels säkerställa att den intagne förstår vad han eller hon ska göra för att överklaga beslutet och på det sättet få till stånd en domstolsprövning av det. Inget av det har skett i det här fallet och det är enligt min mening allvarligt.

LVM-hemmet borde ha verifierat provresultatet

Av utredningen framgår att AA nekade till att hon skulle ha intagit några droger. Hon ifrågasatte det positiva resultatet av drogtestet och begärde att det skulle verifieras. Av för mig oklara skäl resulterade inte hennes begäran i någon åtgärd från personalens sida. Det är enligt min mening förvånande inte minst mot bakgrund av att det i SiS riktlinjer för vård enligt LVM anges att ett positivt utslag i ett drogtest vid en sållningsanalys alltid bör följas upp av en verifieringsanalys. Enligt riktlinjerna gäller det särskilt om klienten förnekar att han eller hon har intagit droger. Om det finns godtagbara skäl att avvika från myndighetens riktlinjer i ett enskilt fall bör det åtminstone dokumenteras i den intagnes journal.

Det har uppmärksammats fel och brister i AA:s journal

Genomgången av AA:s journal visar på omfattande brister. Det finns inte skäl för mig att här återupprepa hela den redogörelse för iakttagna felaktigheter som SiS redovisat i remissvaret. Jag vill emellertid framhålla att personalen i LVM-hemmet även i ett annat sammanhang brutit när den tillämpat bestämmelserna om de särskilda befogenheterna. Utredningen visar att hemmet den 25 december 2021 omhändertog AA:s mobiltelefon men att det var först den 28

december som det fattades ett beslut om att vägra eller begränsa hennes rätt att använda elektroniska kommunikationstjänster.²⁶

Enligt SiS visar genomgången vidare att de omständigheter som lagts till grund för andra vidtagna tvångsåtgärder inte har utvecklats i besluten i den utsträckning som krävs för att det ska vara möjligt att bedöma om förutsättningarna för åtgärderna har varit uppfyllda. Genomgående finns det brister i besluten om att använda särskilda befogenheter, t.ex. därför att det inte redovisats om det gjorts några proportionalitetsbedömningar i besluten och i flera fall saknas hänvisningar till de lagrum som tillämpats. I dessa fall handlar det om bl.a. beslut om ytlig kroppsbesiktning, kroppsvisitation och omhändertagande av egendom.

LVM-hemmet Fortunagården får allvarlig kritik

LVM-hemmet Fortunagården har som en förklaring till att AA inte har behandlats på ett bra sätt hänvisat till att det sällan uppstår situationer där personalen behöver tillämpa bestämmelserna om avskiljande och vård i enskildhet. Även under sådana förhållanden måste SiS säkerställa att personalen har nödvändig kunskap för att kunna tillämpa regelverket på ett rättssäkert sätt. Jag kan även konstatera att omfattningen av de fel och brister som SiS uppmärksammat i AA:s journal talar för att personalens bristande kunskaper inte bara rör tillämpningen av bestämmelserna om vård i enskildhet och avskiljande. Som redan nämnts kan det även leda till att en intagen inte ges möjlighet att överklaga beslut och få en tvångsåtgärd prövad i förvaltningsdomstol. Okunnigheten om de regler som styr verksamheten och hur de ska tillämpas riskerar även att leda till felaktiga beslut och därmed att intagna utsätts för inskränkningar som saknar stöd i lag. Det är mycket allvarligt. Att det sedan finns omfattande brister i dokumentationen gör det svårt att i efterhand utreda och kontrollera vad som har skett.

Med hänsyn tagen till omfattningen av de fel och brister som jag nu redovisat förtjänar LVM-hemmet Fortunagården allvarlig kritik.

En kopia av beslutet skickas till regeringen för kännedom

Den personal som verkställer beslut om tvångsvård måste ha goda kunskaper om de lagar och regler som styr verksamheten. Vid behov måste de kunna få det juridiska stöd som krävs för att kunna hantera en situation på ett korrekt sätt. Det som kommit fram vid granskningen i det här ärendet gör mig oroad. Jag noterar att personalen i LVM-hemmet Fortunagården fått vissa utbildningsinsatser. Vidare har LVM-hemmet gjort bedömningen att det finns ett behov av att se över organisationen kring beslutsfattande och bemanning i verksamheten. Det framgår emellertid inte närmare vilka problem eller brister som hemmet har uppmärksammat, och som ligger bakom behovet av översyn, eller när den nya organisationen kan tänkas vara på plats.

²⁶ Enligt 33 a § LVM får bl.a. den intagnes rätt att använda elektroniska kommunikationstjänster vägras eller begränsas, om det kan äventyra vården eller ordningen vid hemmet. Beslut om detta ska fattas av SiS enligt 36 b § LVM och ett sådant beslut kan överklagas av den intagne enligt 44 § samma lag.

Det här är inte första gången som jag uppmärksammar att SiS personal saknar nödvändig kunskap för att kunna tillämpa bestämmelserna om avskiljande och vård i enskildhet på ett rättssäkert sätt. Jag har i dag även meddelat ett beslut i ett initiativärende som rör SiS tillämpning av de båda bestämmelserna.²⁷ I det beslutet har jag kunnat konstatera bl.a. att det finns ett antal insatser som myndigheten kan behöva vidta för att komma till rätta med de problem som hittills har funnits kring användningen av de särskilda befogenheterna. Det handlar bl.a. om att se till att personalen är välutbildad när det gäller tillämpningen av LVM. Med hänsyn till omfattningen av de problem som jag uppmärksamade i det ärendet har jag skickat en kopia av beslutet för kännedom till regeringen. Det här ärendet ger konkreta exempel på de problem som SiS har med bestämmelserna om avskiljande och vård i enskildhet, varför det finns skäl att skicka även en kopia av det här beslutet till regeringen för kännedom.

Ärendet föredrogs av t.f. byråchefen Karl Lorentzon.

Ett LVM-hem införde en ordningsregel som medförde otillåtna begränsningar av en intagens möjlighet att använda en egen bärbar dator

(Dnr 5383-2022)

Beslutet i korthet: LVM-hemmet Rällsögården beslutade att en intagen, AA, skulle beredas vård vid en enhet inom hemmet som är låsbar. JO framhåller att vård vid en låsbar enhet utgör ett ingrepp i den intagnes fri- och rättigheter. Kraven på rättssäkerhet är särskilt högt ställda vid sådana beslut och det är av yttersta vikt att det går att utläsa vilka skäl som legat till grund för bedömningen. JO är kritisk mot att det aktuella beslutet endast innehåller en standardmotivering och att det inte går att förstå hur hemmet resonerade i AA:s fall. JO konstaterar även att LVM-hemmet inte tycks ha gjort någon bedömning av åtgärdens proportionalitet, vilket är en allvarlig brist.

AA begärde att få använda sin egen bärbara dator under vistelsen i hemmet. Efter att hans anhöriga lämnat in datorn beslutade LVM-hemmet att omhänderta den för att vid ett senare tillfälle visitera den. Visitationen syftade till att undersöka om datorn hade manipulerats på något sätt eller innehöll narkotika.

Om egendom som en intagen inte får inneha påträffas, t.ex. vid en kroppsvisitation, ska den omhändertas. JO uttalar att det däremot inte finns något rättsligt stöd för att omhänderta egendom om avsikten är att först vid ett senare tillfälle undersöka om den är otillåten. I det aktuella fallet visiterades dessutom datorn utan att det hade fattats något beslut om kroppsvisitation och det fanns inte heller i övrigt stöd i lag för att genomföra åtgärden.

Efter att AA fått tillbaka datorn tog LVM-hemmet fram en ordningsregel om användning av egen bärbar dator. Ordningsregeln, som endast tycks ha berört AA, innebar i huvudsak att de intagna fick använda en egen bärbar

²⁷ Se JO:s dnr 2802-2020.

dator under två timmar på helgfria vardagar. Enligt JO fanns det inte stöd för att genom en allmän ordningsregel begränsa AA:s möjlighet att använda sin dator. Vidare konstaterar JO att beslut om de särskilt reglerade befogenheterna, t.ex. begränsning i rätten att använda elektroniska kommunikationsmedel, är förenade med vissa rättssäkerhetsgarantier. JO understryker att ordningsregler aldrig får användas som ett alternativ till att fatta sådana beslut.

Beslutet innehåller även uttalanden om handläggningen av ett överklagande och om dokumentationen i AA:s journal. Med hänsyn till omfattningen av de fel och brister som JO redovisar i beslutet får LVM-hemmet Rällsögården allvarlig kritik.

Anmälan

I en anmälan som kom in till JO den 4 juli 2022 klagade AA på Statens institutionsstyrelses (SiS) LVM-hem Rällsögården. I anmälan och en komplettering uppgav AA bl.a. följande.

Han vistas på LVM-hemmet Rällsögården sedan den 7 juni 2022. Initialt placerades han på den låsta intagsavdelningen och därefter flyttades han till en annan låst avdelning. Han har aldrig fått någon motivering till varför han behöver vara inlåst, mer än att ”vi gör så här”. I beslutet finns endast en standardformulering. Någon egentlig bedömning tycks därför inte ha gjorts. Han står i kö för att komma till en avdelning som inte är helt låst. Den nuvarande placeringen har därmed med platsbrist att göra.

Han begärde att få ha sin bärbara dator på rummet men fick ett omedelbart och summariskt avslag. Avdelningsföreståndaren uppgav dock att hon var osäker på vad som gäller. Sedan skrev han till chefen, som också var osäker. Han har därefter fått både ett muntligt och ett skriftligt besked om att han endast får använda datorn två timmar varje helgfri vardag mellan kl. 13.00 och 16.00. SiS hävdar att myndigheten kan införa ordningsregler utifrån vad institutionen bedömer är lämpligt. Ordningsregeln tillkom hastigt och efter att han hade begärt att få ha sin dator på rummet. Vidare är den orimlig med tanke på att mobiltelefoner med internetuppkoppling är tillåtna på boenderummen kl. 08.30–19.30 alla dagar.

Till anmälan fogade AA beslutet om vård vid läsbar enhet, ett beslut om att omhänderta AA:s dator med hörlurar för att genomföra en visitation, en handling där den ovannämnda ordningsregeln är dokumenterad och ett svar från hemmet på AA:s klagomål.

Utredning

JO begärde att SiS skulle yttra sig över anmälan med komplettering och särskilt ge sin syn på följande frågeställningar/omständigheter.

1. Hur personalen vid LVM-hemmet har hanterat frågor om AA:s tillgång till personliga tillhörigheter och informerat honom om detta.
2. Hur beslut och andra åtgärder har dokumenterats i AA:s journal.

3. Det förhållandet att personalen i LVM-hemmet har beslutat att omhänderta AA:s dator med tillbehör för att kunna genomföra en visitation.

I sitt yttrande beskrev SiS bakgrunden till beslutet om vård vid låsbar enhet och uppgav att det inte förekommer något kösystem för att få vård vid LVM-hemmets öppna avdelning.

I fråga om AA:s tillgång till sin dator uppgav SiS bl.a. följande (fotnoter här utelämnade).

Den 25 juni 2022 kom AA:s anhöriga till hemmet. De hade med sig AA:s dator och ett par hörlurar som de lämnade in. Ett beslut om att egendomen skulle omhändertas fördes in i journalen den 27 juni 2022 med angiven händelsedag den 25 juni 2022. I beslutsmotiveringen angavs att egendomen bedömdes vara till men för ordningen vid hemmet, att datorn och dess tillbehör behövde visiteras innan de lämnas till AA samt att visitationen skulle ske skyndsamt och datorn och dess tillbehör lämnas till AA efter detta. [...]

Bemanningsituationen var sådan att hemmet inte hann gå igenom den av AA:s anhöriga medhavda egendomen direkt. Den 27 juni 2022 visiterade hemmet datorn och hörlurarna. Visitationen omfattade en yttre undersökning av föremålen för att undersöka om de manipulerats på något sätt och innehöll narkotika.

Den 27 juni 2022 tog hemmet fram en ordningsregel som gällde användandet av egen dator. Av ordningsregeln framgick sammanfattningsvis att tiden för användandet av egen laptop begränsades till två timmar varje helg-fri vardag, någon gång mellan kl. 13–16, att datorn övrig tid skulle förvaras på avdelningsföreståndarens kontor och att den endast fick användas av klienten själv i det egna bostadsrummet. Hemmet hade ordningsregler som reglerade klienternas användande av sina privata mobiltelefoner samt användande av de surfplattor som hemmet tillhandahåller, men inte någon ordningsregel som specifikt reglerade klienternas möjlighet att använda egen dator.

I en kompletterande skrivelse den 28 juni 2022 förde AA fram klagomål mot bl.a. ordningsregeln. [...] T.f. institutionschefen vid hemmet lämnade ett skriftligt svar i ärendet den 1 juli 2022. [...]

Den 7 juli 2022 lämnade AA in en ny skrivelse till hemmet. I skrivelsen uppgav AA bl.a. att han önskade överklaga beslutet den 1 juli 2022 till förvaltningsrätten eftersom han var missnöjd med att han endast tilläts att använda sin dator i den utsträckning som framgick av den framtagna ordningsregeln. [...] Den 7 juli 2022 meddelade hemmet skriftligen att man inte hade för avsikt att skicka AA:s skrivelse till förvaltningsrätten. Sammanfattningsvis anförde hemmet att rätten att använda egen dator följde av den framtagna ordningsregeln och att det inte fanns något beslut om begränsning av elektroniska kommunikationstjänster att överklaga.

Den 12 juli 2022 skickade AA själv in ett överklagande av beslutet den 1 juli 2022 till förvaltningsrätten som samma dag återsände handlingarna till hemmet för vidare handläggning med en tillhörande upplysning om att besvärshandlingarna inkommit till domstolen istället för till den myndighet som meddelat det överklagade beslutet. Någon åtgärd vidtogs emellertid inte i ärendet förrän den 5 oktober 2022 ...

I en skrivelse daterad den 9 augusti 2022 begärde AA att han skulle få använda sin dator i större utsträckning än vad aktuell ordningsregel medgav. [...] Den 10 augusti 2022 ändrade institutionschefen vid hemmet de

ordningsregler som reglerade klienternas användande av sina privata mobiltelefoner till att avse också användandet av egen dator. Sedan dess har alltså klienterna vid hemmet fått använda sin egen dator i samma utsträckning som de tillåts att använda sina egna telefoner, dvs. mellan kl. 8.30 och kl. 19.30 samtliga dagar.

Den 5 oktober 2022 gjorde hemmet en s.k. rättidsprövning av AA:s överklagande av den 12 juli 2022 och lämnade därefter över handlingarna till Förvaltningsrätten i Göteborg. Domstolen, som inte prövade överklagandet, ansåg att ordningsregeln inte var överklagbar (Förvaltningsrätten i Göteborgs beslut den 16 november 2022 i mål nr 11211-22).

Beslutet om omhändertagande av AA:s dator har inte till någon del upphävts.

SiS redogjorde därefter för den rättsliga regleringen och uppgav bl.a. följande i fråga om den bedömning som myndigheten gjort.

Hanteringen av frågor om AA:s tillgång till personliga tillhörigheter och beslut om att omhänderta en dator för att kunna genomföra en visitation

En viktig utgångspunkt är att den som är intagen för vård enligt LVM på ett LVM-hem inte på grund av detta är fråntagen sin rätt att själv inneha och förfoga över sin egendom. Av 31 § LVM följer endast att viss egendom är förbjuden för den enskilde att inneha på hemmet och att sådan egendom ska omhändertas om den påträffas. Utgångspunkten är alltså att en intagen får inneha egendom i hemmet men med de undantag som räknas upp i bestämmelsen. Ett omhändertagande av egendom enligt bestämmelsen ska föregås av en bedömning i det enskilda fallet.

Enligt andra meningen i 31 § LVM får den intagne inte inneha något ”annat” som kan vara till men för vården eller ordningen vid hemmet. Tillämpningsområdet för bestämmelsen har utvidgats i praxis till att avse en mängd olika föremål. När bestämmelsen i 33 § LVM infördes om att vägra eller begränsa rätten att använda elektroniska kommunikationstjänster anförde regeringen att teknisk utrustning, t.ex. mobiltelefoner och datorer, som möjliggör elektronisk kommunikation kan omhändertas med stöd av bestämmelsen (prop. 2017/18:169 s. 61 och 62).

Vid SiS LVM-hem vårdas enskilda med omfattande behov av vård för sitt missbruk. Det är viktigt att SiS så långt det är möjligt kan garantera en drogfri och säker miljö för de som vårdas vid hemmet och för personalen. Det förekommer att narkotika förs in i hemmet genom att den t.ex. göms i elektronisk utrustning, såsom laddare eller hörlurar eller sys in i exempelvis kläder. Viss egendom som är svår att undersöka om den är manipulerad och därmed innehåller något föremål som den intagne enligt 31 § LVM inte får inneha kan enligt SiS mening, om förutsättningarna i övrigt är uppfyllda, omhändertas enligt bestämmelsen. [— —]

I AA:s fall har hemmet i några fall fattat beslut om omhändertagande av AA:s egendom i avvaktan på att egendomen skulle visiteras. Förutsättningarna för att få undersöka egendom i vissa fall finns i bestämmelserna i 32 § LVM om kroppsvisitation och i 32 c § LVM om säkerhetskontroll [*fotnot här utelämnad, JO:s anm.*]. Kontrollen enligt någon av bestämmelserna får bara genomföras för att leta efter föremål som den enskilde enligt 31 § LVM inte får inneha. Om det finns ett beslut om att säkerhetskontroll får genomföras i vissa situationer på hemmet ska det, till skillnad från vad som gäller för en kroppsvisitation, inte fattas individuella beslut. Inom SiS är beslutanderätten ifråga om säkerhetskontroller delegerad till ansvarig verksamhetsdirektör. Något sådant beslut avseende hemmet fanns inte vid tillfället för de aktuella händelserna. Hemmet har inte heller tillgång till utrustning för att genomföra en röntgenundersökning av väskor och andra föremål.

Om det vid en kroppsvisitation eller en säkerhetskontroll påträffas egendom som inte får innehas på hemmet ska den omhändertas enligt bestämmelsen i 31 § LVM. Av dokumentationen ska det framgå vad som har omhändertagits och, om det inte är fråga om föremål som ska förstöras eller säljas, när och hur det ska återlämnas till den enskilde. 31 § LVM reglerar alltså uttömmande i vilka situationer som egendom ska omhändertas. Det finns enligt SiS därför inte stöd att med den bestämmelsen omhändertar egendom i syfte att vid ett senare tillfälle genomföra en visitation av egendomen. Beslut om kroppsvisitation ska enligt SiS som utgångspunkt genomföras i nära anslutning till att beslutet fattats. SiS borde därför ha verkställt beslutet tidigare än vad som skedde och därefter ha fattat beslut om omhändertagande av sådan egendom som påträffades vid undersökningen som den enskilde inte får inneha enligt 31 § LVM. Av beslutet om kroppsvisitation borde det även ha framgått vad undersökningen närmare omfattade.

Vid besöket den 25 juni 2022 överlämnade AA:s anhöriga en dator och hörlurar till AA. Av dokumentationen i AA:s journal framgår att tillhörigheterna omhändertogs i avvaktan på att de skulle visiteras. Visitationen omfattade en yttre undersökning av föremålen. Det immateriella innehållet i datorn kontrollerades alltså inte. Efter visitationen omhändertogs hörlurarna – på nytt – med hänvisning till 31 § LVM men inte datorn. Datorn fick AA endast disponera under tider som hemmet bestämde. Hemmet har inte fattat något formellt beslut om undersökning av tillhörigheterna och vad beslutet grundade sig på. Under vistelsen i hemmet får den enskilde kroppsvisiteras om man misstänker att någon sådan egendom som man inte får ha i hemmet kan påträffas hos honom eller henne. Så kan vara fallet om det hänt något som gör att det kan finnas anledning att anta att den enskilde efter ett besök har fått tag på exempelvis narkotika eller något annat som inte får innehas på hemmet. I utredningen har det inte kommit fram några skäl till varför det kunde misstänkas att AA:s anhöriga förde med sig något otillåtet föremål i datorn eller hörlurarna. De närmare omständigheterna om varför hemmet ansåg att hörlurarna eller datorn kunde störa ordningen vid hemmet har inte heller kommit fram. Även datorn har i praktiken varit omhändertagen efter visitationen eftersom det inte går att tala om någon frivillig förvaring av datorn i detta fall. Mot den angivna bakgrunden framstår det därför som att det inte fanns rättslig grund för åtgärderna. SiS har brustit i tillämpningen av de särskilda befogenheterna.

Särskilt om AA:s tillgång till sin privata dator och hemmets ordningsregler

Den som vårdas i ett LVM-hem har rätt att använda elektroniska kommunikationstjänster i den utsträckning det är lämpligt. Bestämmelsen ger uttryck för en begränsning av den enskildes rättigheter. I förarbetena framhålls att det kan behövas regler på SiS särskilda ungdomshem när det gäller t.ex. tid för användning av elektroniska kommunikationstjänster på motsvarande sätt som gäller vid andra hem för vård eller boende och att detta bör kunna regleras genom ordningsregler. Enligt regeringen gör sig samma skäl för begränsningar i rätten att använda elektroniska kommunikationstjänster gällande för vuxna klienter som vårdas med stöd av LVM (se prop. 2017/18:169 s. 61 och 62). SiS får alltså ta fram ordningsregler för när elektroniska kommunikationstjänster får användas vid hemmet.

Även när egendom är omhändertagen enligt 31 § LVM kan den intagne få disponera över egendom under viss tid. [...] Egendomen får därefter lämnas tillbaka. På samma sätt kan utrustning för elektronisk kommunikation som omhändertagits enligt bestämmelsen i 31 § LVM få disponeras av den enskilde under sådan tid när det enligt hemmets ordningsregler är tillåtet att använda elektroniska kommunikationstjänster. Behov i övrigt av att vägra

eller begränsa den enskilde i sin rätt att använda elektroniska kommunikationstjänster görs utifrån bestämmelsen i 33 a § LVM.

Ordningsregeln i det aktuella fallet innebar att AA fick använda sin egen dator under två timmar någon gång mellan kl. 13–16 måndag till fredag. AA har alltså över huvud taget inte haft möjlighet att använda sin dator övrig tid och under helgdagar. Det har vidare rört sig om en omfattande begränsning i förhållande till befintlig ordningsregel om rätt att använda elektroniska kommunikationstjänster genom mobiltelefon. Syftet synes inte ha varit att begränsa AA:s möjligheter att använda elektroniska kommunikationstjänster. Att hemmet tillämpade olika ordningsregler för användning av mobiltelefoner och datorer är i detta fall svårförklarligt. Ordningsregeln hade inte heller tagits fram under medverkan av företrädare för de boende (jfr 3 kap 5 § SoF). Regeln ändrades senare. Om hemmet hade gjort bedömningen att AA av vård- eller ordningsskäl behövde begränsas i sin rätt att använda elektroniska kommunikationstjänster genom användning av dator skulle ett beslut om det ha fattats efter överväganden i det enskilda fallet i enlighet med bestämmelsen i 33 § och proportionalitetsprincipen i 36 a § LVM. Ett sådant beslut hade varit möjligt för AA att överklaga (44 § första stycket 2 LVM). Utrustningen som möjliggjorde kommunikationen kunde då ha omhändertagits enligt 31 § LVM. Det har inte heller kommit fram något annat skäl till att AA behövde begränsas i sin rätt att använda sin dator och att det därför funnits skäl att omhänderta egendomen enligt 31 § LVM.

Begränsningen av AA:s rätt att använda sin dator och omhändertagandet av densamma har därmed saknat laglig grund.

Hanteringen av AA:s överklagande

SiS gav AA ett skriftligt besked om att ordningsregeln som beslutades den 27 juni 2022 inte var möjlig för honom att överklaga. I aktuell situation borde SiS emellertid, oavsett uppfattning i den frågan, inte gjort något annat än att pröva om överklagandet getts in i rätt tid och därefter skyndsamt ha överlämnat överklagandet till förvaltningsrätten. Även när förvaltningsrätten skickade de av AA till domstolen inskickade besvärshandlingarna till hemmet för vidare handläggning borde SiS naturligtvis ha rättidsprövat handlingarna och överlämnat dem till förvaltningsrätten. SiS hantering har fördröjt möjligheten för AA att få domstolens prövning i saken.

Vård vid läsbar enhet

AA har i sin anmälan till JO fört fram klagomål mot beslutet om vård vid läsbar enhet och hur SiS löpande har hanterat den frågan. Beträffande beslutet om vård vid läsbar enhet den 7 juni 2022 har han bl.a. anfört att någon egentlig bedömning i den frågan inte gjordes i hans fall. Utredningen visar att beslutet fattats utifrån att hemmet bedömde att det fanns en risk för att AA skulle avvika från hemmet. Det är dock en brist att inte den närmare omständigheten att AA hade undanhållit sig vården redovisades i beslutet eftersom hemmet lagt den till grund för bedömningen av att det fanns en risk för att AA skulle avvika från vården. Av dokumentationen framgår inte heller vilka mindre ingripande åtgärder som hade prövats eller övervägts. I övrigt har det inte framkommit något kring SiS hantering av frågan om vård vid läsbar enhet som tyder på att SiS inte hanterat ärendet på ett tillfredsställande sätt under den period sådan vård varit aktuell.

Hur beslut och andra åtgärder har dokumenterats i AA:s journal

JO har ombett SiS att särskilt ge sin syn på hur beslut och andra åtgärder har dokumenterats i AA:s journal. Frågor som anknyter till den saken har

även berörts ovan men det finns också skäl att göra några mer allmänna uttalanden kring hur beslut och andra åtgärder har dokumenterats i AA:s journal.

Vid genomgången av journalen har uppmärksammats att den, främst när det gäller beslutsfattande, är ostrukturerad och inte ordnad på ett sådant sätt att det enkelt går att följa och granska handläggningen av ärendet (jfr 4 kap. 7 § SOSFS 2014:5). Journalen innehåller också flera felregistreringar, t.ex. kring hur och när omhändertagandebeslut verkställts. Åtgärder som har vidtagits vid handläggning av ärendet har i flera fall inte heller utan oskäligt dröjsmål dokumenterats i journalen (jfr 4 kap. 9 § första och andra stycket SOSFS 2014:5). Det kan i det sammanhanget konstateras att åtgärder som vidtagits vid handläggningen i några fall registrerats långt efter det att själva åtgärden (som registreringen avser) de facto ägt rum.

Genomgången av journalen och de enskilda besluten om tvångsåtgärder har även visat att SiS åsidosatt grundläggande förvaltningsrättsliga krav vid handläggningen, t.ex. de som gäller kommunikation inför beslut. Genomgången har också visat att SiS i flera fall brutit i motiveringen av beslut som rör de tvångsåtgärder som vidtagits. Omständigheterna som ligger till grund för besluten har i flera fall inte utvecklats tillräckligt för att en bedömning ska kunna göras huruvida dessa möter rekvisiten i de respektive bestämmelser som tillämpats. Proportionalitetsbedömningar i de fall sådana ska göras saknas genomgående.

Planerade åtgärder

Hemmet har informerats om vad som uppmärksammats vid granskningen och det att det som kommit fram har visat på ett behov av att övergripande öka kunskaperna om tillämpningen av de särskilda befogenheterna och de tillhörande dokumentationskraven samt grundläggande förvaltningsrättsliga krav på handläggningen i ärenden som rör de särskilda befogenheterna. Hemmet har särskilt efterfrågat vägledning i hur bestämmelserna i 31 och 33 §§ LVM ska tillämpas och hur sistnämnda bestämmelse förhåller sig till frågan om vad som är möjligt att reglera i ordningsregler. Granskningen har enligt hemmet slutligen visat på ett behov att se över organisationen kring bemanning i verksamheten.

Den 12–13 december 2022 ska en jurist vid SiS verksamhetskontor missbruksvård hålla i en utbildning för samtliga medarbetare vid hemmet. Utbildningsdagarna kommer att ägnas åt de särskilda befogenheterna, inbegripet de dokumentationskrav som följer av dessa bestämmelser och grundläggande förvaltningsrättsliga krav. Hemmet har fått i särskilt uppdrag att i sin verksamhetsplan för 2023 arbeta med och noga följa tillämpningen av de särskilda befogenheterna. Under 2023 kommer även rättsavdelningen att följa upp tillämpningen av beslut som hemmet fattat kring de särskilda befogenheterna.

AA fick därefter tillfälle att kommentera yttrandet. JO begärde även in handlingar i ärendet från SiS.

I ett beslut den 17 november 2023 anförde *JO Thomas Norling* följande:

Bedömning

Granskningens inriktning

Vid tidpunkten för anmälan vårdades AA med stöd av lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall, LVM, vid LVM-hemmet Rällsögården.

AA har klagat på flera beslut och andra åtgärder som LVM-hemmet vidtog under hans vistelse i hemmet. Jag har riktat in min granskning på det som AA

har uppgett om beslutet att han skulle beredas vård vid en låsbar enhet och LVM-hemmets hantering av hans önskemål om att få använda sin dator. Därutöver har jag granskat LVM-hemmets handläggning av AA:s överklagande och dokumentationen i journalen.

Beslutet om vård vid låsbar enhet

I samband med att AA kom till Rällsögården fattade den tillförordnade institutionschefen ett beslut om att han skulle beredas vård vid en enhet inom hemmet som är låsbar. En intagen får beredas vård vid en sådan enhet om det är nödvändigt med hänsyn till den intagnes, övriga intagnas eller personalens säkerhet, eller om det är nödvändigt för att förhindra att den intagne avviker eller för att i övrigt genomföra vården (34 § andra stycket LVM).

JO:s granskning är av rättslig art och avser främst en kontroll av att myndigheterna har följt de regler som gäller för förfarandet i formellt hänseende. Det innebär bl.a. att JO normalt inte uttalar sig om myndigheters bedömningar i enskilda fall. Jag avser därför inte att uttala mig om den bedömning som gjordes om att AA skulle beredas vård vid en låsbar enhet. Däremot vill jag understryka att vård vid låsbar enhet är en tvångsåtgärd som endast får användas om den står i rimlig proportion till syftet med åtgärden. Är mindre ingripande åtgärder tillräckliga ska de användas. (Se 36 a § LVM.) Beslut om vård vid låsbar enhet får givetvis inte fattas slentrianmässigt och det ska alltid göras en bedömning i det enskilda fallet.

AA har klagat på beslutets utformning och bl.a. uppgett att någon egentlig bedömning aldrig gjordes. I beslutet anges att AA bedömdes ha behov av vård vid en låsbar enhet för att förhindra att han avviker och återfaller i missbruk. Varför LVM-hemmet kom till den slutsatsen framgår däremot inte.

Ett beslut som kan antas påverka någons situation på ett inte obetydligt sätt ska som huvudregel innehålla en klargörande motivering. En sådan motivering ska innehålla uppgifter om vilka föreskrifter som har tillämpats och vilka omständigheter som har varit avgörande för myndighetens ställningstagande (32 § första stycket förvaltningslagen [2017:900]). Kravet på att en motivering ska vara klargörande innebär att en part ska ges en möjlighet att förstå hur myndigheten har resonerat i det enskilda fallet (prop. 2016/17:180 s. 320).

Vård vid en låsbar enhet utgör ett ingrepp i den intagnes fri- och rättigheter. Kraven på rättssäkerhet är särskilt högt ställda vid sådana beslut och det är därmed av yttersta vikt att det går att utläsa vilka skäl som legat till grund för bedömningen. Beslutet att bereda AA vård vid en låsbar enhet innehåller dock endast en standardmotivering och det går inte att förstå hur hemmet resonerade i AA:s fall. Av motiveringen framgår inte heller att hemmet har prövat om beslutet att vårda AA vid en låsbar enhet stod i rimlig proportion till syftet med åtgärden. Jag noterar även att hemmet endast har hänvisat till 34 § LVM och inte till proportionalitetsregeln i 36 a § LVM. Någon bedömning av åtgärdens proportionalitet tycks därmed inte ha gjorts. Det är en allvarlig brist.

Åtgärden att omhänderta AA:s dator för att vid ett senare tillfälle visitera den

Efter att AA:s anhöriga hade lämnat in bl.a. hans dator fattade den tillförordnade institutionschefen ett beslut om att den skulle omhändertas. Av beslutet framgår att datorn behövde visiteras innan den kunde återlämnas till AA. Det dröjde två dagar innan visitationen genomfördes. Datorn återlämnades därefter till AA som fick disponera den i enlighet med den ordningsregel som hemmet hade tagit fram (se nedan).

En intagen vid ett LVM-hem får inte inneha viss egendom. Det gäller bl.a. alkoholhaltiga drycker och narkotika samt annan egendom som kan vara till men för vården eller ordningen vid hemmet. Om sådan egendom påträffas ska den omhändertas (31 § LVM).

Om det behövs får den som vårdas enligt LVM kroppsvisiteras, bl.a. om det under vistelsen i hemmet uppkommer misstanke om att otillåten egendom ska påträffas hos honom eller henne (32 § första stycket LVM). Med kroppsvisitation avses undersökning av någons kläder och annat som någon bär på sig samt av väskor, paket och andra föremål som någon har med sig (prop. 2017/18:169 s. 44).

Av SiS yttrande framgår att visitationen syftade till att undersöka om datorn hade manipulerats på något sätt eller innehöll narkotika. Om egendom som en intagen inte får inneha påträffas, t.ex. vid en kroppsvisitation, ska den omhändertas. Det finns däremot inte något rättsligt stöd för att omhänderta egendom om avsikten är att först vid ett senare tillfälle undersöka om den är otillåten. LVM-hemmet saknade därmed fog för beslutet att omhänderta AA:s dator. Av utredningen framgår även att datorn visiterades utan att det fattades något beslut om kroppsvisitation med tillämpning av 32 § LVM och det fanns inte heller i övrigt stöd i lag för att genomföra åtgärden.

Det som kommit fram om LVM-hemmets hantering av AA:s dator tyder på att det finns behov av att höja personalens kompetens om SiS särskilda befogenheter. Intagna får inte riskera att utsättas för inskränkningar som saknar stöd i lag på grund av okunnighet hos personalen om de regler som styr verksamheten och hur de ska tillämpas. Jag ser med allvar på det inträffade.

LVM-hemmets ordningsregel om användning av egen dator

AA har ifrågasatt LVM-hemmets dåvarande ordningsregel om de intagnas rätt att använda egen dator. Den innebar att det var möjligt att använda en egen bärbar dator två timmar varje helgfri vardag mellan kl. 13.00 och 16.00. Övrig tid skulle datorn förvaras på avdelningsföreståndarens kontor. Som AA påtalar avvek ordningsregeln tydligt från hemmets ordningsregel om användning av mobiltelefon. Av den ordningsregeln följer att de intagna får använda sina mobiltelefoner varje dag mellan kl. 08.30 och 19.30.

SiS har i sitt yttrande pekat på förarbetsuttalanden till stöd för att myndigheten får ta fram ordningsregler för när elektroniska kommunikationstjänster får användas. I dessa förarbeten hänvisas till regleringen i socialtjänstförordningen (2001:937) om ordningsregler i hem för vård eller boende. Där anges att ordningsreglerna ska syfta till att skapa trygghet och säkerhet för alla som

vistas på hemmen. De ska utarbetas under medverkan av företrädare för de boende och följas upp regelbundet. Vidare ska de vara tillgängliga och välkända för både boende och personal (3 kap. 5 a § socialtjänstförordningen).

Den aktuella ordningsregeln togs fram i nära anslutning till att AA hade begärt att få använda sin egen dator under vistelsen i LVM-hemmet. Det tycks inte ha funnits ett behov av en sådan ordningsregel tidigare och det är oklart varför hemmet bedömde att det plötsligt uppstod ett problem som behövde lösas med en ordningsregel. Ordningsregeln verkar endast ha berört AA och den innebär en tydlig inskränkning i jämförelse med vad som gäller för mobiltelefoner, inklusive mobiltelefoner med internetuppkoppling. Av SiS yttrande framgår inte heller varför LVM-hemmet bedömde att ordningsregeln behövdes för att skapa trygghet och säkerhet för alla som vistas på hemmet. Mot denna bakgrund bedömer jag att det inte fanns stöd för att genom en allmän ordningsregel begränsa AA:s möjlighet att använda sin dator. Jag noterar även att ordningsregeln inte hade utarbetats under medverkan av företrädare för de intagna på hemmet.

Det finns skäl att understryka att ordningsregler aldrig får användas som ett alternativ till att fatta beslut om att använda särskilda befogenheter. En av SiS särskilda befogenheter innebär att den intagnes rätt att använda elektroniska kommunikationstjänster får vägras eller begränsas, om det kan äventyra vården eller ordningen vid hemmet (33 a § första stycket LVM). När hemmet överväger om det finns skäl att fatta ett sådant beslut ska den ovannämnda proportionalitetsregeln tillämpas (36 a § LVM). Ett beslut om inskränkning i rätten att använda elektroniska kommunikationstjänster får gälla i högst 14 dagar (33 a § andra stycket LVM). Vidare kan ett sådant beslut överklagas (44 § första stycket 2 LVM).

Det är oklart om LVM-hemmets syfte med ordningsregeln var att begränsa AA:s rätt att använda elektroniska kommunikationstjänster. I yttrandet har SiS uppgett att det inte har kommit fram något skäl till att han behövde begränsas i sin rätt att använda sin dator. Även om det inte fanns grund för att fatta ett beslut om begränsning av elektroniska kommunikationsmedel med stöd av 33 a § första stycket LVM, vill jag lyfta fram att ett sådant beslut hade varit förenat med vissa rättssäkerhetsgarantier. Beslutet hade t.ex. varit tidsbegränsat och överklagbart. Dessa rättssäkerhetsgarantier gick AA miste om när hemmet i stället reglerade hans möjlighet att använda sin dator genom en allmän ordningsregel. Det som kommit fram synliggör vikten av att ordningsregler inte används i situationer som är avsedda att hanteras genom beslut om att använda särskilda befogenheter.

I yttrandet anges att LVM-hemmet Rällsögården har efterfrågat vägledning om vad som kan regleras genom ordningsregler. Jag förutsätter att SiS följer upp hur LVM-hemmen använder ordningsregler och ger hemmen det stöd som de efterfrågar.

Handläggningen av AA:s överklagande

Som redovisas i SiS yttrande överklagade AA den nu aktuella ordningsregeln. Ett överklagande ska ges in till beslutsmyndigheten som prövar om det har

kommit in i rätt tid. Om överklagandet har kommit in för sent ska myndigheten besluta att det ska avvisas. Om överklagandet inte avvisas ska myndigheten skyndsamt överlämna det till överinstansen. Det är överinstansen som prövar om ett överklagande ska avvisas på någon annan grund (43 och 45–47 §§ förvaltningslagen).

LVM-hemmet avstod inledningsvis från att lämna över AA:s överklagande till förvaltningsrätten med hänvisning till att det inte fanns något beslut om begränsning av elektroniska kommunikationstjänster att överklaga. Av de ovan nämnda bestämmelserna framgår att beslutsmyndigheten endast ska pröva om ett överklagande har kommit in i rätt tid. Övriga förutsättningar som måste vara uppfyllda för att ett överklagande ska kunna tas upp till prövning i sak prövas av domstol och inte av beslutsmyndigheten. (Se t.ex. JO 2004/05 s. 373, dnr 1230-2003 och JO:s beslut den 2 oktober 2014, dnr 5335-2013.)

AA gav in sitt överklagande den 7 juli 2022. Först efter cirka tre månader, den 5 oktober 2022, gjorde LVM-hemmet en rättidsprövning och överlämnade överklagandet till förvaltningsrätten. Den bristfälliga handläggningen innebär att AA inte fick en domstolsprövning av ordningsregelns överklagbarhet inom en rimlig tid. Det är inte godtagbart.

Dokumentation

Genomgången av AA:s journal visar på omfattande dokumentationsbrister. Det finns inte skäl för mig att här upprepa hela den redogörelse för iakttagna felaktigheter som SiS har redovisat i sitt yttrande. Jag vill dock framhålla att dokumentationsskyldigheten är viktig och att den tillgodoser olika syften. Dokumentationen skapar t.ex. förutsättningar för den enskilde att följa handläggningen av sitt ärende. Vidare möjliggör korrekt dokumentation en framtida intern eller extern granskning av handläggningen. SiS behöver säkerställa att LVM-hemmets dokumentation lever upp till de krav som ställs.

Slutsatser

Vid min granskning av detta ärende har jag uppmärksammat en rad fel och brister. En intagen får aldrig utsättas för inskränkningar som saknar stöd i lag, och därför ser jag med särskilt allvar på att LVM-hemmet har brustit vid sin användning av särskilt reglerade befogenheter i LVM. Vidare har LVM-hemmets ordningsregel inneburit en otillåten begränsning av AA:s möjlighet att använda sin dator. LVM-hemmet har även åsidosatt grundläggande förvaltningsrättsliga regler om motivering av beslut och handläggning av överklaganden. Till detta kommer att dokumentationen i AA:s journal är undermålig.

Med hänsyn till omfattningen av de fel och brister som jag har redovisat förtjänar LVM-hemmet Rällsögården allvarlig kritik. Vid upprepade tillfällen har jag framhållit att SiS måste säkerställa att personalen har den kunskap som krävs för att kunna tillämpa regelverket på ett rättssäkert sätt. Jag förutsätter att behovet av utbildning och andra insatser löpande följs upp av SiS.

Det AA har fört fram i övrigt föranleder inte någon åtgärd eller något uttalande från min sida.

2023/24:JO1 SOCIALTJÄNST

Ärendet föredrogs av rättssakkunniga Clara Ljunggren. I beredningen deltog även byråchefen Anna Flodin.

Utbildning och forskning

Fråga om en kursplan vid ett universitet var en föreskrift enligt 8 kap. regeringsformen. Även fråga om ändring av gynnande förvaltningsbeslut

(Dnr 2445-2020)

Beslutet i korthet: Studenter gjorde en skriftlig flervalstentamen i processrätt vid Stockholms universitet. De fick sedan besked om att de inte fick tillgodoräkna sig de poäng som de hade fått eftersom ett andra tentamens-tillfälle ställdes in till följd av pandemin. I en anmälan till JO gjordes gällande att universitetet hade ändrat ett gynnande förvaltningsbeslut utan stöd i lag. Universitetet yttrade att det inte var fråga om någon ändring av ett gynnande förvaltningsbeslut utan ett beslut fattat av prefekten om avsteg från kursplanen så att flervalstentamen utgick som obligatoriskt moment för den aktuella kursomgången. Enligt universitetet var det inte ett förvaltningsbeslut utan en ändring av en sådan föreskrift som avses i 8 kap. regeringsformen.

ChefsJO konstaterar att 6 kap. 15 § högskoleförordningen innehåller grundläggande krav på vad en kursplan ska innehålla men att det i förordningen inte finns något uttryckligt bemyndigande för högskolor och universitet att meddela föreskrifter i kursplaner. ChefsJO:s slutsats blir att den aktuella kursplanen inte var en föreskrift enligt 8 kap. regeringsformen. Enligt chefsJO är det angeläget att lärosätena får klart för sig vilken rättslig status en kursplan har.

ChefsJO finner därefter dels att beslutet om avsteg från kursplanen fattades i behörig ordning, dels att poängen var ett gynnande förvaltningsbeslut. Även om universitetet inte uttryckligen har ändrat några beslut om poäng anser chefsJO att den information som lämnades till studenterna innefattade ett tydligt besked om att poängen inte längre skulle kunna ligga till grund för kommande examination och betygsättning under innevarande termin. Informationen får anses ha varit ett förvaltningsbeslut. Beslutets ofrånkomliga följd var att poängen fränhändes sin betydelse under den terminen. Detta innebar att universitetet ändrade gynnande förvaltningsbeslut. ChefsJO anser att det saknades förutsättningar för att ändra besluten och universitetet kan inte undgå kritik för att det skedde.

ChefsJO finner anledning att skicka en kopia av beslutet till regeringen.

Anmälan

AA klagade på juridiska institutionen vid Stockholms universitet och uppgav i huvudsak följande:

Hon gjorde en skriftlig flervalstentamen i processrätt vid det ordinarie tentamenstillfället. De som gjort denna tentamen fick sedan besked om att de inte fick tillgodoräkna sig de poäng som de hade fått eftersom det andra tentamenstillfället fick ställas in till följd av pandemin. Hon ansåg att universitetet hade ändrat ett gynnande förvaltningsbeslut utan att det fanns stöd för det i 37 § förvaltningslagen (2017:900), FL.

Utredning

JO begärde att Stockholms universitet skulle yttra sig över anmälan.

Stockholms universitet (chefsjuristen BB) yttrade sig efter att de befattningshavare som berörts fått tillfälle att lämna synpunkter. Av yttrandet framgick i huvudsak följande:

Kursen processrätt examinerades bl.a. genom en skriftlig flervalstentamen, även benämnd ”dugga”, och en skriftlig tentamen i form av en salsskrivning. Under vårterminen 2020 genomfördes den ordinarie flervalstentamen den 6 mars och det andra tentamenstillfället var inplanerat till den 25 mars. Den 17 mars uppmanade Folkhälsomyndigheten alla lärosäten att övergå till distansundervisning med anledning av smittspridningen av covid-19. Samma dag beslutade rektor att ingen fysisk undervisning eller examination skulle bedrivas i universitetets lokaler fr.o.m. den 18 mars. Av rektors beslut framgick att i den mån avsteg från kursplanen behövde göras skulle dessa beslutas av prefekt. Som en följd av detta beslutade prefekten vid juridiska institutionen den 18 [rätteligen den 19, JO:s anm.] mars att flervalstentamen och rättegångsspelet skulle utgå som obligatoriska moment för kursomgången under vårterminen 2020. Prefektens beslut innebar att kursplanen ändrades.

Godkända poäng eller resultat som studenter får efter att ha genomfört olika examinationsmoment är att betrakta som gynnande förvaltningsbeslut. I informationen till studenterna från kursföreståndaren den 18 mars stod det ingenting om att ett gynnande beslut skulle dras tillbaka. Det beslut som prefekten fattade och som studenterna informerades om gällde i stället ett beslut om avsteg från kursplanen som innebar att flervalstentamen utgick som obligatoriskt moment för den aktuella kursomgången. Detta beslut var ett s.k. normbeslut.

AA fick möjlighet att kommentera remissvaret.

I ett beslut den 6 december 2022 anförde *chefsJO Erik Nymansson* följande:

Bedömning

Var den aktuella kursplanen en föreskrift enligt 8 kap. regeringsformen?

Prefekten fattade ett beslut om avsteg från kursplanen. Av remissvaret framgår att universitetet anser att kursplaner är att betrakta som föreskrifter som avses i 8 kap. regeringsformen (RF) och att prefektens beslut är ett s.k. normbeslut, dvs. ett beslut om ändring av en sådan föreskrift. Jag tar därför inledningsvis ställning till om en kursplan är en sådan föreskrift som universitetet påstår.

Vad avses med en föreskrift enligt 8 kap. RF?

I 8 kap. RF finns bestämmelser om den s.k. normgivningsmakten, dvs. rätten att besluta om rättsregler. Regeringsformens benämning för rättsregler är föreskrifter, och de karaktäriseras av att de är bindande för myndigheter och enskilda och i princip har generell tillämpbarhet (se prop. 1973:90 s. 203). Bestämmelserna i 8 kap. RF reglerar hur behörigheten att meddela lagar och andra föreskrifter är fördelad mellan riksdagen och regeringen. Utgångspunkten är att föreskrifter meddelas av riksdagen genom lag och av regeringen genom förordning. Föreskrifter kan också, efter bemyndigande av riksdagen eller regeringen, meddelas av andra myndigheter än regeringen och av kommuner. Ett sådant bemyndigande ska alltid ges i lag eller förordning (8 kap. 1 § RF). Någon särskild beteckning på föreskrifter meddelade av ett annat organ än riksdagen eller regeringen finns inte.

De statliga universiteten och högskolorna är förvaltningsmyndigheter. För att de ska ha rätt att meddela föreskrifter krävs alltså att de har fått ett bemyndigande till det. När en förvaltningsmyndighet beslutar en författning gäller också att rubriken till denna ska innehålla myndighetens namn och ordet ”föreskrifter” och att det i ingressen till författningen ska lämnas uppgift om det bemyndigande på vilket myndighetens beslutanderätt grundar sig (18 b § författningssamlingsförordningen [1976:725]). Författningar som har beslutats av riksdagen eller regeringen eller av en myndighet under regeringen eller riksdagen ska även normalt kungöras i en författningssamling. Med författningar förstås lagar, förordningar och andra rättsregler som i 8 kap. RF betecknas som föreskrifter (1 och 6 §§ lagen [1976:633] om kungörande av lagar och andra författningar).

Utredningar om kursplanens rättsliga status

I början av 1990-talet genomfördes en avreglering av högskolan. Syftet var att universitet och högskolor skulle ges så stort självbestämmande som möjligt och på flera områden lämnades det öppet för lärosätena att besluta själva (se prop. 1992/93:1 s. 9 f.). Genom reformen infördes grundläggande regler för verksamheten i högskolelagen (1992:1434) som kompletterades med mer detaljerade bestämmelser i högskoleförordningen (1993:100). I 5 kap. 6 § högskolelagen infördes ett generellt bemyndigande som innebär att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela ytterligare föreskrifter angående högskolan. Bemyndigandet skulle göra klart att det fick vara regeringens uppgift att ge det regelverk som därutöver behövdes. (Se prop. 1992/93:1 s. 92.)

Under 2000-talet tillsattes den s.k. Autonomiutredningen som syftade till att öka universitetens och högskolornas självständighet ytterligare samtidigt som statens intresse av att kunna styra och kontrollera delar av verksamheten som är viktiga för staten skulle kunna tillgodoses. I utredningen behandlades frågan om kursplaners rättsliga status. Där uttalades bl.a. att kursplaner är viktiga styrdokument för utbildningen och att lagen därför skulle slå fast att det skulle finnas sådana planer. Vidare anfördes att statsmakterna med hänsyn till lärosätenas självbestämmanderätt inte bör detaljreglera innehållet, utan det ska i stället vara lärosätenas uppgift att själva bestämma innehållet i planerna. Utredningen

ansåg även att bemyndigandena i högskoleförordningen var fåtaliga och oklara, vilket medförde att den rättsliga statusen för de föreskrifter som lärosätena meddelade var osäker, dvs. att det inte var klart om de lokalt utfärdade reglerna var att anse som föreskrifter. (Se SOU 2008:104 s. 3, 113 och 183.)

I den efterföljande propositionen gjorde regeringen bedömningen att det bör föreskrivas att det ska finnas kursplaner och att planerna bör ange den information som behövs ur ett studentperspektiv och för uppföljning av studenternas kvalitet (se prop. 2009/10:149 s. 81). Till följd av detta infördes i 6 kap. 14 § högskoleförordningen en bestämmelse om att det för varje kurs ska finnas en kursplan. Vidare infördes i 15 § en bestämmelse om vad en kursplan ska innehålla, nämligen kursens nivå, antal högskolepoäng, mål, krav på särskild behörighet, formerna för bedömning av studenternas prestationer och de övriga föreskrifter som behövs. Något bemyndigande för högskolor och universitet att meddela beslut om föreskrifter i fråga om kursplaner infördes inte i förordningen.

År 2011 tillsattes en utredning med uppdrag att analysera och tydliggöra universitetens och högskolornas rätt att meddela föreskrifter och föreslå hur dessa ska kungöras. Utredningen skulle även analysera om vissa bestämmelser behövde omformuleras så att det tydligare skulle framgå om avsikten är att ett universitet eller en högskola ska meddela föreskrifter eller fatta förvaltningsbeslut. I kommittédirektivet beskrevs behovet av utredningen ha sin bakgrund i att bemyndiganden i högskolelagen och anslutande förordningar på högskoleområdet i många fall ansågs formulerade på ett sådant sätt att det inte klart framgick att det var fråga om ett normgivningsbemyndigande. Som exempel på detta nämndes bestämmelserna om kursplaner i 6 kap. 14 och 15 §§ högskoleförordningen. (Se dir. 2011:37.)

2011 års utredning konstaterade att i den utsträckning högskolorna ställer upp bindande regler som avser en viss typ av situation eller riktar sig mot en i allmänna termer bestämd krets är reglerna att se som föreskrifter. För att högskolorna ska ha rätt att meddela föreskrifter krävs att regeringen i förordning har gett dem en sådan rätt, dvs. att de har fått bemyndiganden. Därefter identifierades ett antal bestämmelser som innebär att högskolorna meddelar föreskrifter. En av dessa bestämmelser var 6 kap. 15 § högskoleförordningen om de grundläggande kraven på en kursplans innehåll. Enligt utredningen innebär regleringen att kursplaner ska ha ett innehåll som till stor del utgörs av föreskrifter, och som exempel nämndes formerna för studenternas prestationer, dvs. examinationen, som ett mycket centralt och ur rättssäkerhets-synpunkt viktigt ämne för studenterna. Utredningen bedömde att det var angeläget att högskolorna fick bemyndiganden att meddela sådana föreskrifter och föreslog därför att det i 15 § skulle införas ett uttryckligt bemyndigande²⁸. (Se SOU 2012:5 s. 11f. och 83 f.) Förslagen i betänkandet har efter vad jag har kunnat se inte resulterat i några lag- eller förordningsändringar.

²⁸ I betänkandet föreslog utredningen att 6 kap. 15 § första stycket högskoleförordningen skulle få följande lydelse: ”En högskola får meddela de föreskrifter som enligt andra stycket ska anges i kursplanen.”

Universitetskanslersämbetets vägledning

I sitt remissvar har universitetet hänvisat till Universitetskanslersämbetets (UKÄ) vägledning Rättssäker examination, där det uttalas att en kursplan innehåller föreskrifter i den mening som avses i 8 kap. RF. Enligt UKÄ är kursplanens regler av samma karaktär som lagar beslutade av riksdagen och förordningar beslutade av regeringen och det betyder att de är bindande och gäller generellt. UKÄ hänvisar också till förarbetena där regeringen framhåller att kursplaner är viktiga styrdokument för utbildning på grundnivå och avancerad nivå. (Se UKÄ:s vägledning Rättssäker examination, fjärde uppl. s. 23 f. och prop. 2009/10:149 s. 81.) Frågan om bemyndigande att meddela beslut om föreskrifter berörs inte i vägledningen.

Universitetets uppfattning

Det synsätt på kursplaner som UKÄ ger uttryck för överensstämmer i stort med hur universitetet i remissvaret har beskrivit kursplaners rättsliga status, och universitetet har även hänvisat till vägledningen. I remissvaret benämns prefektens beslut som en ändring av en föreskrift, ett ”normbeslut”. Det framgår även att universitetets uppfattning är att beslut om fastställande eller ändring av kursplaner är sådana normbeslut som enligt 30 § myndighetsförordningen (2007:505) inte får överklagas. Bestämmelsen innehåller ett förbud mot att överklaga beslut i ärenden om meddelande av föreskrifter som avses i 8 kap. RF (normbeslut). Universitetets ståndpunkt kan därmed inte förstås på annat sätt än att kursplaner är sådana föreskrifter som regeringen enligt 8 kap. RF kan bemyndiga förvaltningsmyndigheter att fatta beslut om. Det framgår inte av remissvaret om universitetet anser att regeringen har lämnat ett sådant bemyndigande i förordning.

JO:s uppfattning är att en kursplan inte är en föreskrift i regeringsformens mening

Som jag har redovisat innehåller bestämmelsen i 6 kap. 15 § högskoleförordningen grundläggande krav på vad en kursplan ska innehålla. Ordalydelsen av bestämmelsen där det bl.a. framgår att det i en kursplan ska anges ”de övriga föreskrifter som behövs” kan ge intryck av att kursplaner är sådana föreskrifter som avses i 8 kap. RF. Om det vore fråga om en föreskrift kan det konstateras att något bemyndigande att utfärda föreskriften inte finns i bestämmelsen och inte heller på annan plats i högskoleförordningen.

När det gäller utformningen av den aktuella kursplanen kan jag också konstatera att den inte har rubriken ”föreskrift” och att det inte heller på något annat ställe i kursplanen anges att det är fråga om en föreskrift i regeringsformens mening. Det finns därtill inte någon uppgift om att det finns ett bemyndigande för myndigheten. Efter vad som har framkommit har kursplanen inte heller kungjorts i någon författningssamling. (Jfr 18 b § författningssamlingsförordningen samt 1 och 6 §§ lagen om kungörande av lagar och andra författningar.)

Min slutsats är att kursplanen för kursen processrätt vårterminen 2020 inte var en föreskrift enligt 8 kap. RF. Vad gäller frågan om just denna kursplan alls var en föreskrift – och i sådant fall en ogiltig sådan till följd av att bemyndig-

ande saknats för att meddela föreskriften – eller ett förvaltningsbeslut, finner jag för den fortsatta prövningen av klagomålet inte anledning att gå in på.

Jag vill i denna del avslutningsvis nämna följande. I universitetets styrdokument Regler för utbildning och examination på grundnivå och avancerad nivå finns bestämmelser om innehållet i en kursplan. Där anges bl.a. att det innehållet är bindande och gäller generellt och att detta utesluter möjligheten att på någon annan plats än i kursplanen föreskriva något annat om kursen än det som står i kursplanen. (Se Stockholms universitets styrdokument SU FV-1-1-2-3363-20 Regler för utbildning och examination på grundnivå och avancerad nivå, s. 6–7.) Prefektens beslut har inneburit att det på annan plats än i kursplanen har föreskrivits en ändring av densamma, och det beslutet synes ha fattats i en annan ordning än den som universitetet föreskriver.

Jag vill framhålla att innehållet i kursplaner är centralt och viktigt för studenterna. Det handlar bl.a. om formerna för examination och vilka mål studenten ska arbeta mot. Av rättssäkerhetsskäl är det viktigt att det står klart vilken rätt en student har att bli examinerad i enlighet med gällande kursplan och att studenter i förväg vet vad som förväntas av dem för att kunna bli examinerade på kursen. Det måste också vara tydligt om ett lärosäte kan göra ändringar i en kursplan under en pågående kurs. Mot den bakgrunden ser jag det som angeläget att det skapas ökad tydlighet om vilken rättslig status kursplaner har.

Beslutet om avsteg från kursplanen fattades i behörig ordning

Av bestämmelserna i 2 kap. 2 och 3 §§ högskoleförordningen framgår att rektor ska fatta beslut i de frågor som inte ska beslutas av universitetets styrelse om inte annat är föreskrivet i lag eller förordning eller styrelsen har beslutat något annat. Enligt 2 kap. 13 § högskoleförordningen får rektor delegera sina uppgifter, om inget annat är särskilt föreskrivet.

Universitetet har anfört att prefektens beslut om avsteg från kursplanen fattades efter delegation från rektor. Jag konstaterar att rektor har möjlighet att delegera beslutanderätten för en fråga av aktuellt slag med stöd av 2 kap. 13 § högskoleförordningen.

Poängen från flervalstentamen är ett gynnande förvaltningsbeslut

Nästa fråga är om det förhållandet att poängen från flervalstentamen inte kunde tillgodoräknas under innevarande termin medförde att universitetet också ändrade gynnande förvaltningsbeslut. För att kunna svara på den frågan är det nödvändigt att först ta ställning till om poäng av det slag som studenterna fick efter flervalstentamen är ett förvaltningsbeslut som till sin karaktär är gynnande.

I högskoleförordningen finns bestämmelser om betyg vid universitet och högskolor. Där anges att betyg ska sättas på en genomgången kurs om inte högskolan föreskriver annat (6 kap. 18 § högskoleförordningen). Förordningen innehåller även bestämmelser om rättelse och omprövning av betyg. Det finns dock ingen uttömmande reglering av handläggningen av betygsärenden och det framgår inte heller om poäng som meddelas studenten efter ett genomgången kursmoment är ett beslut. För Stockholms universitet, som är ett statligt lärosäte, gäller dock förvaltningslagens bestämmelser när särskilda regler saknas.

Betygsättning är en verksamhet som innefattar handläggning av ett ärende i förvaltningslagens mening och betygsbeslutet är ett förvaltningsbeslut (se prop. 2016/17:180 s. 231). Uttrycket handläggning innefattar alla åtgärder som en myndighet vidtar från det att ett ärende inleds till dess att det avslutas (se propositionen s. 24). Det slutliga beslutet i ärendet är själva betygsbeslutet, och det är alltså i samband med det som ärendet avslutas. Utöver det slutliga beslutet kan myndigheten vidta åtgärder under beredningen som syftar till att skapa underlag för det kommande avgörandet, t.ex. att ett lärosäte föreskriver att studenter ska genomföra vissa obligatoriska och examinationsgrundande moment under en kurs. (Se UKÅ:s vägledning s. 53.)

Vad som utgör ett förvaltningsbeslut definieras inte i lagtext. Enligt förarbetena till förvaltningslagen innefattar ett sådant beslut regelmässigt ett uttalande från en myndighet som är avsett att ha vissa verkningar för den som beslutet är riktat mot (se propositionen s. 24).

Högsta förvaltningsdomstolen har i ett antal avgöranden tagit ställning till vad som är ett förvaltningsbeslut och då uttalat bl.a. att kännetecknande för ett sådant är att det innefattar ett uttalande genom vilket en myndighet vill påverka andra förvaltningsorgans eller enskildas handlande, dvs. beslutet är avsett att vara handlingsdirigerande. Det är uttalandets syfte och innehåll som avgör dess karaktär av förvaltningsbeslut, inte dess yttre form. Det har ställts relativt låga krav på vad som anses vara ett förvaltningsbeslut, och i vissa fall är det endast underförstått att så ansetts vara fallet. (Se bl.a. HFD 2020 ref. 12, RÅ 2004 ref. 8 och RÅ 2007 ref. 7.)

I detta fall föreskrev den ursprungliga kursplanen att studenterna skulle fullgöra olika obligatoriska moment under kursens gång och att genomförandet av dem var en förutsättning för att studenterna skulle kunna examineras på kursen. Efter genomförandet av flervalstentamen bedömde universitetet studenternas prestationer, vilket resulterade i att studenterna tillerkändes en viss poäng. Poängen vid flervalstentamen skulle utgöra underlag för den kommande betygsättningen. Mot den bakgrunden är det enligt min mening otvivelaktigt att den satta poängen var ett förvaltningsbeslut.

Med gynnande förvaltningsbeslut avses sådana som ger en enskild rätt till en förmån som den enskilde har begärt eller annars har rätt till. Ett beslut om betyg är ett exempel på beslut som i grunden kan sägas vara gynnande för den enskilde. (Se propositionen s. 231.)

Den flervalstentamen som studenterna gjorde lades till grund för universitetets beslut att tilldela dem en viss poäng. Den poängen kunde studenterna sedan tillgodoräkna sig vid sluttentamen, och i samband med detta utgjorde poängen en del av underlaget för det slutliga betyget. Det ligger därmed närmast till hands att i likhet med vad lagstiftaren har uttalat om betyg, bedöma poängen från flervalstentamen som ett beslut som var gynnande för den enskilda studenten. Det är också så universitetet har sett på saken.

Mina ställningstaganden innebär att jag delar universitetets bedömning att poängen är att anse som ett gynnande förvaltningsbeslut.

Förutsättningar för att ändra ett gynnande förvaltningsbeslut

En myndighet får ändra ett beslut som den har meddelat som första instans om den anser att beslutet är felaktigt på grund av att det har tillkommit nya omständigheter eller av någon annan anledning. Ett beslut som till sin karaktär är gynnande för någon enskild part får dock ändras till den enskildes nackdel bara om det framgår av beslutet eller de föreskrifter som det har grundats på att beslutet under vissa förutsättningar får återkallas, tvingande säkerhetsskäl kräver att beslutet ändras omedelbart eller felaktigheten beror på att parten har lämnat oriktiga eller vilseledande uppgifter (37 § FL).

Det kan konstateras att universitetet inte uttryckligen har ändrat några av de beslut om poäng som fattades efter flervalstentamen.

I prefektens beslut om ändring av kursplanen angavs att ärendet rörde examinationsform för grundkursen processrätt och under rubriken Beslut framgår följande:

Med stöd av dekanens beslut från den 11 mars 2020²⁹ angående avsteg från i kursplaner fastställda examinationssätt och obligatoriska moment beslutas att duggan och rättegångspelet utgår som obligatoriska moment för innevarande kursomgång.

Beslutet fattades den 19 mars 2020, och av dess ordalydelse framgår inte vad som gällde för de poäng som redan tilldelats de studenter som hade genomfört den ordinarie flervalstentamen. Detta klargjordes först genom den information som delgavs studenterna.

Redan dagen före prefektens beslut hade kursföreståndaren via kursens webbplats informerat studenterna om följande:

[...] den skriftliga flervalstentamen ska utgå som ett examinerande och betygsgrundande moment från vårterminens kurs. Detta beslut gäller samtliga studenter på kursen, alltså även de som redan hunnit genomföra den skriftliga flervalstentamen.

Även följande framgick:

Det betyder att inga poäng från flervalstentamen kommer att kunna sammanräknas med poängen på sluttentamen.

I information till studenterna den 25 mars 2020 angavs följande:

Enligt kursplanen ska resultatet från duggan kunna påverka betyget vid sluttentan. Eftersom duggan den här terminen utgår som obligatoriskt moment kan detta inte ske och det är en direkt följd av prefektbeslutet.

Av informationen framgår också att de poäng som tilldelats efter flervalstentamen kunde tillgodoräknas vid kommande terminer för de studenter som inte blivit godkända på kursen. Vad som hände med poängen, det gynnande förvaltningsbeslutet, för de studenter som genomfört flervalstentamen med godkänt resultat och sedan även blivit godkända på kursen framgår inte av remissvaret.

²⁹ Av remissvaret framgår att dekanus vid juridiska institutionen den 11 mars 2020 fattade ett beslut som gav institutionen möjlighet att vid behov besluta om avsteg från kursplaner, t.ex. genom prefektbeslut. Vidare framgår att dekanus beslutanderätt grundar sig på bestämmelser i juridiska fakultetsnämndens besluts- och delegationsordning där det framgår att nämnden har delegerat beslutanderätten i brådskande ärenden till dekanus.

Som jag tidigare har redogjort för kännetecknas ett förvaltningsbeslut av att det innefattar ett uttalande som är handlingsdirigerande för andra förvaltningsorgan eller enskilda. Högsta förvaltningsdomstolen har bl.a. ansett att en offentliggjord skrivelse, kompletterad med ett pressmeddelande jämte vissa ytterligare uppgifter på myndighetens webbplats, har utgjort ett förvaltningsbeslut trots att skrivelsen i fråga betecknats som information (se RÅ 2004 ref. 8 och JO 2010/11 s. 403).

Genom den information som lämnades till studenterna blev det tydligt att tilldelad poäng inte längre skulle kunna ligga till grund för kommande examination och betygsättning under innevarande termin. Informationen får anses ha utgjort ett förvaltningsbeslut. En ofrånkomlig följd av beslutet blev att redan beslutade poäng blev betydelselösa under den terminen. Med hänsyn till att poängen frånhändes betydelse under innevarande termin går det inte att bedöma beslutet på annat sätt än att det innebar en ändring av gynnande förvaltningsbeslut.

Fanns det förutsättningar att ändra det gynnande förvaltningsbeslutet?

Universitetets uppfattning är att det inte hade varit möjligt att ur ett likabehandlingshänseende låta de studenter som hade genomfört flervalstentamen använda sig av poängen på sluttentamen eftersom resterande studenter inte skulle ha haft samma möjlighet. Enligt universitetet gick det t.ex. inte att genomföra det andra tentamenstillfället på plats i universitetets lokaler eftersom det inte var möjligt att bedriva någon fysisk undervisning eller examination där. Flervalstentamen kunde inte heller genomföras digitalt eftersom studenterna inte fick använda några hjälpmedel under tentamen och detta inte hade varit möjligt att kontrollera om studenterna hade fått skriva tentamen på distans. Eftersom ett flertal studenter på kursen redan hade skrivit flervalstentamen vid det ordinarie tentamenstillfället den 6 mars var det vidare ur ett likabehandlingshänseende inte heller möjligt att ändra förutsättningarna för att skriva omtentamen och låta studenterna använda hjälpmedel. Det var heller inte lämpligt att skjuta fram tidpunkten för flervalstentamen till efter sommaren. Det fanns enligt universitetet därmed inte något annat alternativ än att låta flervalstentamen utgå som examinerande moment på kursen.

Det kan konstateras att universitetet anser att det inte har funnits någon alternativ lösning för att kunna genomföra omtentamen och samtidigt låta de studenter som hade genomfört tentamen vid det ordinarie tillfället behålla sina poäng. Jag har noterat att andra universitet och högskolor har funnit alternativa former för examination under pandemin. Det har t.ex. anordnats uppdelade tentamina för att förebygga smittspridning, och i vissa fall har formerna för tentamen anpassats till att kunna genomföras i hemmiljö utan hjälpmedel. Det har även förekommit att frågor på hemtentamen har anpassats och det tillsammans med regler om exempelvis otillåtet samarbete. (Se UKÄ:s Planering och genomförande av undervisning i en pandemi – En fallstudie av tio kurser på grundnivå, s. 10 och 31 f.) Mot den här bakgrunden är jag inte övertygad om att universitetet saknade möjlighet att överväga lösningar för flervalstentamen som inte hade medfört att gynnande förvaltningsbeslut ändrades utan stöd i lag.

Oavsett detta krävs det dock att någon av förutsättningarna i 37 § andra stycket FL är uppfylld för att besluten ska kunna ändras. Universitetet har anfört att tvingande säkerhetsskäl krävde detta. Med tvingande säkerhetsskäl avses exempelvis att en ändring av beslutet krävs för att skydda viktiga allmänna intressen, såsom hänsynen till människors liv och hälsa (se prop. 2016/17:180 s. 232). Ändringen av de gynnande förvaltningsbesluten syftade till att uppnå likabehandling mellan studenterna. Tvingande säkerhetsskäl krävde det inte. Universitetet kan inte undgå kritik för hur den aktuella examinationen hanterades.

Jag skickar en kopia av beslutet till regeringen för kännedom.

Ärendet föredrogs av rätts-sakkunniga Maria Karlströms. I beredningen deltog även byråchefen Charlotte Håkansson.

Kritik mot en kurator för bristfällig handläggning av ett elevärende om kränkande behandling

(Dnr 4420-2021)

Beslutet i korthet: En skolkurator kallade en tolvårig elev till ett samtal med anledning av att en annan elev anklagat honom för kränkande behandling av sexuell karaktär. Vid samtalet närvarade även den anklagande eleven och en praktiserande student. Kuratorn hade före samtalet inte informerat eleven om vad det skulle handla om eller vilka som skulle vara närvarande. Kuratorn hade inte heller informerat elevens vårdnadshavare.

ChefsJO kritiserar handläggningen. Han konstaterar att det i och för sig är möjligt att en tolvåring kan ha uppnått sådan mognad att han eller hon själv kan fatta beslut om att samtala med en skolkurator om de frågor som ärendet rör. Eftersom eleven inte själv tagit initiativ till samtalet borde kuratorn emellertid ha informerat eleven om vad samtalet skulle handla om och vilka som skulle vara närvarande samt ha gett eleven tid att fundera över om han ville delta i samtalet. Detta anser chefsJO särskilt mot bakgrund av vad saken gällde, att kuratorn var av uppfattningen att det kanske rörde sig om en gärning av brottslig karaktär, att en orosanmälan skulle göras och att situationen inte på något sätt var akut. Av samma skäl borde kuratorn även ha informerat vårdnadshavarna och inhämtat deras synpunkter innan hon höll samtalet med eleven. ChefsJO är också kritisk till att kuratorn informerade eleven om att hon tänkte göra en orosanmälan utan att dessförinnan ha informerat vårdnadshavarna om detta.

Anmälan

I en anmälan framförde AA klagomål mot kuratorn BB vid en skola i Lilla Edets kommun med anledning av hennes agerande vid handläggningen av ett elevärende. Av anmälan med bilagor framgick i huvudsak följande:

Kuratorn kallade en tolvårig elev (CC) till samtal. CC informerades inte i förväg om vad samtalet skulle handla om, men det rörde sig om en händelse

cirka ett halvår tidigare när CC utanför skoltid skulle ha utsatt en annan elev på skolan för kränkande behandling av sexuell karaktär. Vid samtalet var även en praktiserande student närvarande liksom den elev som anklagat CC för den kränkande behandlingen. CC blev vid samtalet utfrågad om händelsen och fick be om ursäkt till den andra eleven. Kuratorn informerade CC om att hon avsåg att göra en orosanmälan till socialnämnden eftersom hon ansåg att det CC gjort var brottsligt. Först efteråt samma dag kontaktade hon CC:s vårdnadshavare och informerade dem om samtalet. I ett e-postmeddelande till dem skrev kuratorn bl.a. att hon skulle göra en orosanmälan eftersom det som hänt var ett brott.

Utredning

JO uppmanade Bildningsnämnden i Lilla Edets kommun att lämna upplysningar om handläggningen och yttra sig över AA:s klagomål.

Nämnden lämnade i huvudsak följande remissvar (bilagor här utelämnade):

Yttrande

BB, tidigare skolkurator vid skolan har sammanfattningsvis anfört följande.

Under våren 2021 hade mentor kontaktat BB utifrån att det hade förekommit en del sexistiska kränkningar på sociala medier, och även andra incidenter mellan elever. Mentor och BB kom överens om att arbeta förebyggande genom att dela in eleverna i mindre grupper och arbeta med samtycke och konsekvenser av sexuella kränkningar och rykesspridning på nätet. Vid ett tillfälle dröjde sig en elev kvar och ville berätta vad som hade hänt henne. BB bedömde att det framkom information som var av mer allvarlig karaktär. Det hade inte inträffat nyligen men den som uppgavs ha kränkt flickan gick i samma klass och det var påfrestande då de undvek varandra och det hade även skett rykesspridning på nätet. Flickan berättade att föräldrarna hade pratat om händelsen men hon kände inte att det var utagerat och önskade att hon och eleven som kränkt henne skulle samtala igen på skolan helst samma dag. BB erbjöd sig hämta den andra eleven som var CC. Han fick frågan om han ville följa med för att samtala med BB. Hon kunde inte närmre berätta för honom vad samtalet skulle handla om när hon ställde frågan på grund av sekretess gentemot andra elever som befann sig i närheten.

CC valde att följa med för att samtala med BB. I samtalsrummet befann sig även hennes VFU-student. Denne deltog dock inte i samtalet utan observerade endast BB:s sätt att samtala. Själva samtalet handlade inte om en utfrågning av det som hade hänt utan det som de tidigare talat om i grupp, det vill säga vikten av att ta ansvar och lyssna på den andres upplevelser och känslor. De talade också om hur de skulle göra framåt samt hur CC tänkte runt att klasskamraten ännu var ledsen över det som hänt.

BB invänder mot att det skulle varit någon form av utpressningssamtal. Hon hade gjort en orosanmälan över agerandet oavsett om hon hade hållit samtalet eller inte. CC fick frågan om han ville be flickan om ursäkt och det ville han. BB upplevde att CC var stolt över sitt agerande när han lämnade hennes samtalsrum.

BB påtalar att hon har en utredande funktion som skolpersonal gällande kränkningar av och mot elever som påverkar skolsituationen, vilket det gjorde i detta fall. Det innebär en skyldighet att förebygga och ingripa mot kränkande behandling. Gällande om det var akut är det en bedömningsfråga. För den utsatta eleven var det mer akut då känslor uppkom som kunde eskalera och resultera i exempelvis rykesspridning. Vårdnadshavare fick information om samtalet samt om att orosanmälan skulle göras via mejl

samma dag för att kunna bemöta CC:s eventuella reaktioner och stötta honom i det. Det fanns inte någon plan om att fortsätta samtala med honom. BB gjorde bedömningen, utifrån sin personliga kännedom om CC, att han hade uppnått en mognadsålder som översteg tolvårsålder och att han därför själv kunde avgöra om han önskade samtala med henne eller inte. Utifrån hans rätt till information bedömde BB att han hade rätt att veta att hon skulle göra en orosanmälan till socialtjänsten samt vad en sådan anmälan innebär.

Bedömning

Det finns inte någon anledning att ifrågasätta BB:s bedömning gällande CC:s mognadsålder och inte heller att hon har handlat utifrån det sätt som hon i situationen bedömde som bäst utifrån de inblandande elevernas bästa.

Det är, så som anmälaren påpekar, inte kurator på skola som ska utreda om brott har begåtts eller inte. BB menar dock att hon inte har haft någon sådan utredande inriktning på samtalet. Hon är osäker på om hon uttryckt att CC begått ett brott eller om hon nämnde att det han hade gjort kunde innebära en brottslig handling. Det är dock inte kurators uppgift att bedöma huruvida det som hade inträffat är en brottslig handling eller inte.

Även om CC bedömdes ha uppnått en sådan mognadsålder att han själv kunde välja om han ville samtala med kurator behöver hänsyn tas till att han inte visste vad samtalet skulle handla om när han accepterade att följa med BB till hennes samtalsrum. Med beaktande av att samtalet skulle handla om en händelse som inträffat utanför skoltid cirka ett halvt år tidigare samt med beaktande av samtalets allvarlighetsgrad bedömer Bildningsnämnden att CC:s vårdnadshavare borde ha informerats samt givit sitt samtycke innan samtalet.

Regeln om orosanmälan stadgas i 14 kap. 1 § socialtjänstlagen. Anställda på skolor är skyldiga att genast anmäla till socialnämnden om de i sin verksamhet får kännedom om eller misstänker att ett barn far illa.

Det föreligger inte någon anledning att ifrågasätta BB:s bedömning om att orosanmälan skulle göras utifrån det hon hade fått kännedom om. Det bedöms dock som olämpligt att CC informerades om det i samband med samtalet.

AA fick tillfälle att kommentera remissvaret.

I ett beslut den 15 november 2022 anförde *chefsJO Erik Nymansson* följande:

Rättslig reglering m.m.

Ansvar för och beslutanderätt i frågor som rör ett barn

Den som har vårdnaden om ett barn har ett ansvar för barnets personliga förhållanden och ska se till att barnets behov av omvårdnad, trygghet och en god fostran blir tillgodosedda. Vårdnadshavaren svarar även för att barnet får den tillsyn som behövs med hänsyn till barnets ålder, utveckling och övriga omständigheter. I syfte att hindra att barnet orsakar skada för någon annan ska vårdnadshavaren vidare svara för att barnet står under uppsikt eller att andra lämpliga åtgärder vidtas (6 kap. 1 och 2 §§ föräldrabalken, FB).

En vårdnadshavare har både rätt och skyldighet att bestämma i frågor som rör barnets personliga angelägenheter. I takt med barnets stigande ålder och utveckling ska allt större hänsyn tas till barnets egna synpunkter och önskemål

(6 kap. 11 § FB). När barnet når tillräcklig ålder och mognad har han eller hon rätt att själv bestämma om t.ex. samtal med skolvårdspersonal. Det går inte att ange någon bestämd ålder för när ett barn själv kan bestämma i frågor som rör hans eller hennes personliga angelägenheter. Bedömningen av barnets mognad måste göras i varje enskilt fall (jfr prop. 1994/95:224 s. 35 och 54 samt JO 2006/07 s. 212).

Sekretess till skydd för uppgifter om enskildas personliga förhållanden inom elevhälsan

I grundskolan gäller sekretess för uppgift om enskildas personliga förhållanden i sådan elevhälsa som avser en psykologisk, psykosocial eller specialpedagogisk insats, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till honom eller henne lider men (23 kap. 2 § första stycket offentlighets- och sekretesslagen [2009:400], OSL). Sekretess till skydd för en underårig gäller även i förhållande till hans eller hennes vårdnadshavare. Sekretessen gäller dock inte i förhållande till vårdnadshavaren i den utsträckning denne enligt 6 kap. 11 § FB har rätt och skyldighet att bestämma i frågor som rör den underåriges personliga angelägenheter, om det inte kan antas att den underårige lider betydande men om uppgiften röjs för vårdnadshavaren (12 kap. 3 § OSL).

Förutsättningar för personal inom elevhälsan att samtala med eleverna

JO har tidigare gjort uttalanden i fall där personal i elevhälsan hållit samtal med elever utan att dessförinnan inhämta samtycke från vårdnadshavare. I ett beslut riktade JO kritik mot en skolsköterska som på eget initiativ höll flera samtal med en elev om dennes hemförhållanden. Eleven var nio och tio år gammal när samtalen ägde rum. JO uttalade att utgångspunkten, med hänsyn till elevens låga ålder, var att samtalen kunnat hållas bara om vårdnadshavarna gett sitt samtycke. Då vårdnadshavarna inte hade tillfrågats om sin inställning i saken fanns det inte förutsättningar för skolsköterskan att hålla samtalen. Eftersom information som kom fram i samtalen inte omfattades av sekretess enligt 12 kap. 3 § OSL skulle skolsköterskan ha informerat vårdnadshavaren om vad som framkommit vid samtalen (se JO 2014/15 s. 584).

Ett annat beslut gällde en kurator som hållit samtal med en elvaårig elev om elevens hemförhållanden. JO ansåg att utgångspunkten då måste vara att en kurator först ska inhämta vårdnadshavarnas samtycke. Eleven hade vid det första samtalstillfället självant sökt upp kuratorn. Eftersom kuratorn vid det tillfället inte visste vad eleven skulle prata om hade JO inte någon synpunkt på att man inte hade inhämtat vårdnadshavarnas samtycke vid det tillfället. Ett samtycke hade dock krävts inför fortsatta samtal. Kuratorn hade inte fört några fler samtal med eleven men borde enligt JO ha informerat vårdnadshavaren om det första samtalet (se JO:s beslut den 8 november 2018, dnr 3937-2017).

I ett annat fall hade en elev i 13–14-årsåldern själv tagit initiativ till samtal med skolkuratorn. JO uttalade att ett barn i den åldern i många fall har uppnått en sådan mognad att barnet själv kan bestämma om han eller hon vill tala med en kurator eller någon annan ur personalen på skolan. JO hade därför ingen

invändning mot att kuratorn hade ett inledande samtal med eleven utan att vårdnadshavarens samtycke hämtats in. Eftersom det inte framgick av ärendet vad samtalet handlat om konstaterade JO att det saknades underlag för att kunna ta ställning till om fortsatta samtal krävde vårdnadshavarens samtycke eller om skolhälsovården borde ha informerat om vad som kommit fram i samtalen (se JO:s beslut den 23 november 2018, dnr 3154-2016).

Bedömning

När en elev har uppnått den ålder och mognad som krävs för att själv kunna bestämma om han eller hon vill tala med en kurator eller någon annan ur personalen på en skola, är elevens medgivande både en nödvändig och en tillräcklig förutsättning för att hålla samtalet. Vårdnadshavarens samtycke behöver då inte hämtas in. Bedömningen måste göras utifrån vad saken gäller, elevens ålder och personliga mognad samt bestämmelserna om sekretess (jfr prop. 2009/10:192 s. 16, 32 och 33 samt JO 2006/07 s. 212).

Det är enligt min mening i och för sig möjligt att en tolvåring kan ha uppnått sådan mognad att han eller hon själv kan fatta beslut om att samtala med en skolkurator om de frågor som det här ärendet rör. BB har uppgett att hon gjorde den bedömningen i det här fallet. Det är då viktigt att notera att eleven inte själv tog initiativ till samtalet. Enligt vad som framgår av utredningen fick han inte heller i förväg reda på vad samtalet skulle handla om. Väl på plats var, förutom BB, en praktiserande student och den person som framfört anklagelser mot eleven närvarande. Med beaktande av elevens ålder och den auktoritet som skolpersonal generellt har i förhållande till eleverna kan man under de givna omständigheterna ifrågasätta frivilligheten från elevens sida.

Av anmälan framgår att eleven inte mådde bra efter samtalet. Jag menar att BB före samtalet borde ha informerat eleven ordentligt om vad detta skulle handla om och vilka som skulle vara närvarande samt därefter ha gett honom tid att fundera över om han ville delta. Detta anser jag särskilt mot bakgrund av vad saken gällde, att BB var av uppfattningen att det kanske rörde sig om en gärning av brottslig karaktär, att en orosanmälan skulle göras och att situationen inte på något sätt var akut.

Av samma skäl borde BB ha kontaktat vårdnadshavarna innan hon kallade till samtalet så att de kunde samråda med eleven i frågan. I de fall en minderårig misstänks ha begått en brottslig gärning har vårdnadshavare både rätt och skyldighet att agera på olika sätt och att tillvarata barnets intressen. Detta gäller oavsett barnets ålder. Skolan måste då informera vårdnadshavarna om de åtgärder som man avser vidta och inhämta deras synpunkter. Sekretess gentemot vårdnadshavarna enligt 12 kap. 3 § OSL kan då gälla endast i undantagsfall.

Bestämmelser om s.k. orosanmälan finns i 14 kap. socialtjänstlagen (2001:453). Av 1 § följer att skolpersonal under vissa förutsättningar är skyldiga att anmäla till socialnämnden om de i sin verksamhet får kännedom eller misstankar om att ett barn far illa. Det är sedan socialnämndens uppgift att utreda vilken grund som kan finnas för uppgiften och utreda om det finns behov av åtgärder (se prop. 1989/90:28 s. 131 f.).

BB har uppgett att samtalet som hölls inte handlade om att närmare utreda vad som hänt utan hade ett annat syfte. Jag vill ändå poängtera att i de fall skolpersonal bestämt sig för att göra en orosanmälan och innan socialnämnden fattat något beslut i ärendet kan det många gånger vara mindre lämpligt att skolan tar initiativ till samtal med de berörda.

Det finns ingen skyldighet för skolpersonalen att informera eleven eller hans eller hennes vårdnadshavare om att man avser att göra en orosanmälan. JO har tidigare uttalat att det t.o.m. kan vara direkt olämpligt att ge sådan information (se JO:s beslut den 8 november 2018, dnr 3937-2017). Jag konstaterar att informationen i det här ärendet åtminstone inte borde ha getts till eleven utan att vårdnadshavarna först blivit informerade. Det kan te sig skrämmande och vara svårt för en elev att ta in sådan information i vårdnadshavarnas frånvaro.

Jag vill slutligen framhålla att det är viktigt att ett känsligt ärende som detta hanteras på ett sådant sätt att det inte uppstår en situation där eleven känner sig mer utsatt än nödvändigt och vårdnadshavarna fråntas möjligheten att stötta honom eller henne. Jag är mycket kritisk till handläggningen i detta fall.

Det som i övrigt har förekommit i ärendet ger inte anledning till något uttalande från min sida.

Ärendet föredrogs av rättssakkunniga Madeleine Nilsson. I beredningen deltog även byråchefen Charlotte Håkansson.

Utlänningsärenden

Migrationsverket har i strid med kravet på saklighet i 1 kap. 9 § regeringsformen i beslut gjort uttalanden som hänfört sig till sökandenas ombud

(Dnr 3624-2021)

Beslutet i korthet: Migrationsverket avslag två ansökningar om uppehålls- och arbetstillstånd. I besluten lyfte verket fram omständigheter som var hänförliga till sökandenas ombud. Verket gav varken ombudet eller hans huvudmän möjlighet att yttra sig över omständigheterna inom ramen för de aktuella ärendena.

JO konstaterar att skrivningarna om ombudet i de båda besluten rörde likartade förhållanden och meddelades i ett tidsmässigt nära samband. Bägge besluten får, när de läses i ljuset av varandra, sägas insinuera att ombudet medverkar till att regler om arbetskraftsinvandring för tredjelandsmedborgare kringgås. Det ena beslutet innehåller dessutom något som kan tolkas som en mer eller mindre direkt anklagelse om detta.

Omständigheterna som rörde ombudet kommunicerades inte på ett godtagbart sätt inför något av besluten. Bristen som följde av detta blev desto större eftersom uppgifterna synes ha påverkat utgången i ärendena. Saken kan också ha medfört konsekvenser för ombudets möjligheter att verka som advokat.

JO:s samlade bedömning är att bristerna i Migrationsverkets handläggning medförde att besluten i dessa delar inte vilade på ett tillräckligt hållfast underlag och att regeringsformens krav på saklighet inte iakttagits. JO ser allvarligt på saken och kritiserar Migrationsverket för handläggningen.

Anmälan

I en anmälan som kom in till JO den 30 april 2021 förde advokaten AA fram klagomål mot Migrationsverket och en beslutsfattare där. Enligt honom hade beslutsfattaren inte förhållit sig objektiv och saklig i ärenden där han varit ombud och kommit med grundlösa påståenden om honom. AA uppgav bl.a. följande.

Han agerar som ombud i ärenden om uppehålls- och arbetstillstånd, och då ofta för både arbetstagaren och arbetsgivaren. Migrationsverket har i beslut i två sådana ärenden, den 17 februari respektive den 9 april 2021, lyft fram flera omständigheter om honom som ombud som helt saknar relevans för sökandenas ärenden.

I besluten påstods att han medverkat till att kringgå vissa regler för arbetstillstånd. Anklagelserna är mycket allvarliga och felaktiga och han har inte fått möjlighet att bemöta dem. Eventuella synpunkter på ett ombuds agerande som sådant ska anmärkas på i annan ordning och inte anges i enskilda sökandes beslut.

Verket har lagt uppgifterna om honom till grund för avslag i respektive ärende utan att kommunicera dem med sökandena, och därmed har Migrationsverket brutit i sin kommuniceringsskyldighet.

AA bifogade de aktuella besluten till anmälan.

I besluten sägs att AA medverkat som ombud i ett antal ärenden med sökande från en specifik region i ett visst land, där uppehållstillståndskort hämtats ut utan att sökanden rest in i Sverige och påbörjat anställningen. Beviljade tillstånd har i dessa fall återkallats. I besluten uttalas att dessa omständigheter bedöms påkalla särskild uppmärksamhet vid utredningen av ansökan. I beslutet från februari sägs också att AA:s medverkan i ärendena talar för ett systematiskt kringgående av regler.

Utredning

JO uppmanade Migrationsverket att yttra sig över anmälan och besvara ett antal frågor.

Migrationsverket (stf. generaldirektören) yttrade sig till JO den 15 november 2021, efter att berörda befattningshavare fått möjlighet att yttra sig.

Migrationsverket redogjorde för den rättsliga regleringen av arbetskraftsinvandring för personer som är medborgare i ett land utanför EU:s medlemsländer (s.k. tredjelandsmedborgare) och pekade på sitt ansvar för att upptäcka oseriösa anställningar och skenanställningar. Förekomsten av sådana anställningsformer kan riskera att skada systemets legitimitet.

Verket angav att det finns ett särskilt utredningsansvar när det gäller vissa angivna branscher och att det är myndigheten som har bevisbördan för att ett anställningserbjudande upprättats uteslutande för att den sökande ska få uppehålls- eller arbetstillstånd i Sverige. Beviskravet är sannolikt. Vid bedömningen kan det vägas in t.ex. om arbetsgivaren förekommit i andra ärenden som har bedömts som skenanställningar.

Migrationsverket redogjorde också för ett system med s.k. certifieringsöverenskommelser som kan användas för att förenkla handläggningen i ärenden om arbetstillstånd. Förfarandet kan användas av företag som har regelbundet behov av rekrytering av tredjelandsmedborgare och förutsätter att företaget en gång om året bl.a. redovisar sin ekonomi till Migrationsverket och lämnar in ansökningar som inte kräver någon komplettering.

Verket redovisade därutöver följande.

AA har ansökt om att få vara ett certifierat ombud och har i samband med att han godkändes fått information om att han, som certifierad aktör i arbetstillståndsärenden kommer att följas upp med viss regelbundenhet.

Eftersom AA varit inblandad i flera bifallsbeslut där personerna endast hämtat ut sina uppehållstillståndskort men aldrig tillträtt den sökta tjänsten fann verket att ärenden där AA var involverad i fortsättningen krävde noggrannare kontroller. AA levde därför inte längre upp till förutsättningarna för att ingå i den certifierade ärendestyrelsen.

Vilken information har Migrationsverket lämnat till AA?

När AA blev certifierad fick han information om att uppföljning sker regelbundet av de certifierade aktörerna ... AA informerades vidare när uppföljningen startade. AA informerades även om att certifieringen upphört och grunderna för det.

[Ärende 1 med beslut i februari 2021, JO:s anm.]

Det aktuella ärendet rör anställning i en bransch som ställer särskilda utredningskrav.

I det aktuella ärendet var det tydligt att arbetsgivaren inte hade tillräckligt god ekonomi för att anställa en medarbetare till den lön som erbjöds. Personen hade inte heller tillräckliga språkkunskaper för att arbeta som butiksbiträde. Detta utgör en indikation på skenavtal.

Verket har ... granskat andra ärenden, som haft samma ombud – AA. Av de 15 arbetstillståndsärenden som beviljats där AA varit ombud är det endast fyra arbetstagare som rest in i Sverige och vars tillstånd inte återkallats.

Varför tog beslutsfattaren fram de aktuella uppgifterna om AA?

Uppgifterna om AA fanns redan framtagna efter uppföljningen av certifieringsförfarandet. Uppgifterna var kända och användes som en del i det indikationsbaserade arbetet.

Informationen om ärendena som är kopplade till ombudet är relevanta i de enskilda ärendena. Informationen förstärker bilden av sken och styrker – inte bara att den aktuella arbetsgivaren är oseriös – utan att det finns andra aktörer, som erbjuder arbetstillstånd som ett medel att kringgå EU:s och Schengens inresekrav.

[Ärende 2 med beslut i april 2021, JO:s anm.]

Även detta ärende rör anställning i en bransch som ställer särskilda utredningskrav.

[*Omständigheterna kring bl.a. den aktuella arbetsgivaren, JO:s anm.*] i kombination med att ombudet agerat i 15 andra arbetstillståndsärenden som beviljats där endast fyra arbeten bedömts äkta medför att det även i detta ärende finns tillräckliga skäl för att bedöma att ansökan om arbetstillstånd är ett medel att kringgå EU:s och Schengens krav.

Varför redovisades uppgifterna om AA i beslutsmotiveringarna?

En ansökan kan avslås av många olika skäl. En del skäl kan läkas genom att ny bevisning tillförs eller att olika åtgärder vidtas i överklagandeskedet. Om Migrationsverket bedömer att den åberopade anställningen inte är seriös, att det finns omständigheter som tyder på ett kringgående av Schengens inreseregler eller att det rör sig om en skenanställning, ska ansökan avslås med hänvisning till att de sammantagna omständigheterna gör att de grundläggande kraven i 6 kap. 2 § första stycket utlänningslagen inte är uppfyllda.

I det ena ärendet hade sökande inte gjort sannolikt att hen kan försörja sig på anställningen. Det hade varit möjligt att avslå ansökan redan här, som migrationsdomstolen gjort [*med anledning av att beslutet överklagats, JO:s anm.*]. Men, då hade Migrationsverket inte uppfyllt lagstiftarens krav på att utreda och motverka sken samt missbruk av regler. Migrationsverket har därför utrett och bedömt arbetsgivaren och där funnit mönster som gör det

möjligt att dra slutsatsen att anställningsavtalet var upprättat i syfte att kringgå reglerna för uppehållstillstånd. När man dessutom lägger till historiken runt ombudet framstår AA:s agerande som en del i ett planerat uppbygg för att kringgå Schengens inreseregler.

För att kunna underkänna anställningsavtalet och avslå ansökan med hänvisning till att de sammantagna omständigheterna gör att de grundläggande kraven inte är uppfyllda behöver samtliga omständigheter redovisas. Beslutsmotiveringen ska innehålla en klargörande motivering och myndigheten ska vara öppen med vilka omständigheter som legat till grund för besluten. Detta innefattar omständigheter som vägts in vid bedömningen av sken. Mot bakgrund härav har även ombudet och hans roll tagits med i motiveringen.

I de aktuella ärendena om uppehållstillstånd bedömdes uppgifterna om AA redan vara kända för honom eftersom han nyligen avregistrerats från certifieringen. Verket såg därför inte något behov av att kommunicera det med honom. Det finns i 13 kap. 9 § utlänningslagen ett undantag från 25 § förvaltningslagen när utlänningen inte är bosatt eller vistas i Sverige. Uppgifterna kommunicerades därför inte heller till de sökande.

AA kommenterade remissvaret och anförde bl.a. följande. De företag som är aktuella i de anmälda ärendena är seriösa. Även de företag som nämns i granskningen har verket bedömt som seriösa vid tidpunkten för besluten.

I ett beslut den 6 mars 2023 anförde *JO Per Lennerbrant* följande:

Rättsliga utgångspunkter

Regeringsformens krav på saklighet och opartiskhet

Enligt 1 kap. 9 § regeringsformen ska förvaltningsmyndigheter beakta allas likhet inför lagen och iaktta saklighet och opartiskhet i sin verksamhet. Bestämelsen ger uttryck för en allmängiltig offentlighetsprincip.

Myndighetens avgörande får grundas enbart på hänsyn som enligt gällande författningar får beaktas. Myndigheten får alltså inte låta sig vägledas av andra intressen än sådana som den ska tillgodose och den ska hålla sig till saken eller med andra ord inte ta hänsyn till ovidkommande omständigheter. Bedömningen måste vidare vara baserad på ett hållfast underlag. (Se t.ex. JO 2022/23 s. 536, dnr 6978-2021.)

Kravet på saklighet och opartiskhet omfattar inte bara hur en sak rent faktiskt har handlagts och vilka verkliga skäl som ligger bakom ett beslut eller annat handlande av en myndighet. Även hur myndighetens agerande uppfattas är av betydelse. Redan risken för att andra kan uppfatta att saklighet och opartiskhet inte iakttas kan vara tillräcklig för att hindra ett sådant förfarande (se Bull och Sterzel, Regeringsformen [2019, version 4, JUNO], s. 54 f.).

Generella bestämmelser om handläggning av ärenden

En myndighet ska se till att ett ärende blir utrett i den omfattning som dess beskaffenhet kräver (se 23 § förvaltningslagen FL).

Innan en myndighet fattar beslut i ett ärende ska den, om det inte är uppenbart obehövligt, underrätta den som är part om allt material av betydelse för

beslutet och ge parten tillfälle att inom en bestämd tid yttra sig över materialet (se 25 § FL).

Myndigheternas skyldighet att kommunicera fyller en viktig funktion för att avgörandena ska bli materiellt riktiga och för att den enskilde ska känna förtroende för myndighetsutövningen. Det är därför grundläggande att myndighetens avgörande grundas endast på material som parten fått ta del av och getts tillfälle att yttra sig över. (Se prop. 2016/17:180 s. 154 f. och bl.a. JO 2016/17 s. 42, dnr 2901-2015.)

Inom förvaltningsrätten liksom inom rättsordningen i övrigt gäller principen om fri bevisprövning. Den innebär bl.a. att myndigheterna vid prövningen fritt får bedöma värdet av den framlagda bevisningen. (Se bl.a. Ragnemalm, Förvaltningsprocessrättens grunder, 10 u. s. 111 f.)

Ett beslut som kan antas påverka någons situation på ett inte obetydligt sätt ska innehålla en klargörande motivering, om det inte är uppenbart obehövligt. En sådan motivering ska innehålla uppgifter om vilka föreskrifter som har tillämpats och vilka omständigheter som har varit avgörande för myndighetens ställningstagande. (Se 32 § FL.)

Utlänningslagens bestämmelser om arbetstillstånd

Arbetstillstånd får ges till en utlänning som har ett anställningsavtal, om anställningen gör det möjligt för honom eller henne att försörja sig och lönen, försäkringsskyddet och övriga anställningsvillkor inte är sämre än de villkor som följer av svenska kollektivavtal eller praxis inom yrket eller branschen (se 6 kap. 2 § utlänningslagen).

I ärenden om arbetstillstånd tillämpas 25 § FL om kommunikation endast om utlänningen är bosatt eller annars vistas i Sverige (se 13 kap. 9 § utlänningslagen).

Bedömning

Granskningens inriktning

Av utredningen framgår att Migrationsverket gjort en fristående utredning där man kommit fram till att AA inte levt upp till de krav som ställs för att få vara en del av certifieringssystemet. I sitt yttrande till JO har verket uppgett att det bl.a. berodde på att AA varit ombud i flera ärenden där sökandena hämtat ut sina uppehållstillståndskort men inte påbörjat den anställning som angetts i ansökningarna.

Migrationsverkets ställningstagande i certifieringsfrågan ligger utanför min granskning. Granskningen har i stället avsett Migrationsverkets handläggning och beslut i två ärenden som gällde uppehålls- och arbetstillstånd för tredjelandsmedborgare där AA var ombud. Det saken närmare gäller är om det var godtagbart att verket i besluten redovisade omständigheter som var hänförliga till AA.

Utgångspunkter

När en myndighet fullgör sin utredningsskyldighet har den en stor frihet att hämta in den utredning som myndigheten anser är relevant och får – i enlighet med den fria bevisprövningens princip – fritt bedöma värdet av det material som finns tillgängligt.

Kravet på saklighet och opartiskhet innebär dock att några ovidkommande hänsyn inte får tas och att ett ställningstagande inte får grundas på ett underlag som inte är tillräckligt hållfast.

Omständigheter som är hänförliga endast till ombudet är i de allra flesta fall ovidkommande för sakfrågan. Om en myndighet i ett undantagsfall ändå anser att sådana omständigheter kan vara av betydelse ska parten och ombudet underrättas om detta och ges en möjlighet att yttra sig. Detta gäller enligt min mening oavsett om den kommunikationsskyldighet som föreskrivs i författning är mindre långtgående. Myndigheten måste i sammanhanget vara tydlig med vad som kommit fram och på vilket sätt det kan få betydelse för bedömningen. Myndigheten ska säkerställa att de omständigheter som det gäller är tillräckligt underbyggda. Detta är naturligtvis särskilt viktigt i det fall ombudet är en advokat eller någon annan som yrkesmässigt uppträder som ombud.

Beslutsskälerna ska på ett fullständigt och korrekt sätt avspegla de överväganden som beslutsfattaren gjort. Myndigheten måste också vara mycket omsorgsfull i sina ordval, inte minst som ombudet inte kan angripa avgörandet för egen del. Som en generell princip gäller dessutom att beslutsskäl inte kan överklagas.

Migrationsverkets handläggning stred mot kravet på saklighet

Migrationsverket har i sitt yttrande betonat sin uppgift att upptäcka oseriösa anställningar och skenanställningar vid prövningen av arbetstillstånd för tredjelandsmedborgare. Detta synes ligga i linje med lagstiftarens intentioner och ger inte anledning till några synpunkter från min sida. Jag uppfattar inte heller att AA invänt mot detta. Det var alltså följdriktigt att uppgifter om de tilltänkta arbetsgivarna redovisades och gavs betydelse vid bedömningarna.

Frågan är om detsamma kan anses gälla det som uttalades om AA och hans medverkan som ombud i tidigare ärenden. Vad jag särskilt fäster mig vid är uttalandet i februaribeslutet om att AA:s medverkan talade för att regler kringgåts systematiskt.

Det framgår inte av utredningen hos JO i vilken utsträckning AA gavs möjlighet att komma till tals inom ramen för utredningen av certifieringsfrågan. Däremot står det klart att Migrationsverket inte gav vare sig AA eller hans huvudmän möjlighet att yttra sig över omständigheterna inom ramen för ärendena om uppehålls- och arbetstillstånd. Även om Migrationsverket ansåg att omständigheterna var kända för AA kunde verket inte utgå från att han förstod att de kunde få betydelse vid prövningen av de aktuella ärendena.

Jag ställer mig frågande till att omständigheterna om AA:s medverkan blev aktuella i ärendena om uppehålls- och arbetstillstånd. En mer korrekt ordning hade varit att behandla dessa omständigheter separat som en fråga om avvísning av ombud (se 14 § andra stycket FL om att en myndighet får besluta att

ett ombud som bedöms olämpligt inte längre ska få medverka i ärendet). Ett beslut om att avvisa ett ombud får överklagas av ombudet och kan alltså prövas av domstol. Om misstankar mot ombudet riskerar att gå ut över huvudmannen är det särskilt angeläget att frågan om ombudets medverkan hanteras på ett korrekt sätt.

När verket nu trots allt bedömde att omständigheterna som hänförde sig till AA skulle tillmätas betydelse för sakfrågan skulle alltså både han och hans huvudmän ha underrättats om vad som kommit fram i aktuella delar och hur detta kunde påverka ansökningarna om uppehålls- och arbetstillstånd.

Skrivningarna om AA i de båda besluten rörde likartade förhållanden och meddelades i ett tidsmässigt nära samband. För den fråga som är aktuell i denna granskning bör de därför läsas i ljuset av varandra.

Bägge besluten får sägas insinuera att AA medverkar till att regler om arbetskraftsinvandring för tredjelandsmedborgare kringgås. Februaribeslutet innehåller dessutom något som kan tolkas som en mer eller mindre direkt anklagelse om detta.

Omständigheterna som rörde AA har inte inför något av besluten kommunicerats på ett godtagbart sätt. Bristen som följde av detta blev desto större eftersom uppgifterna synes ha påverkat utgången i ärendena. Saken kan också ha medfört konsekvenser för AA:s möjligheter att verka som advokat.

Min samlade bedömning är att bristerna i Migrationsverkets handläggning medförde att besluten i dessa delar inte vilade på ett tillräckligt hållfast underlag och att regeringsformens krav på saklighet inte iakttagits. Jag ser allvarligt på detta och Migrationsverket förtjänar kritik för handläggningen.

Myndigheters bedömningar och överväganden överprövas som regel inte av JO. Jag gör därför inga ytterligare uttalanden om vad som kommit fram i ärendet.

Ärendet föredrogs av rättsakkunniga Rickard Tennisberg. I beredningen deltog även byråchefen Maria Wagermark.

Migrationsverkets handläggningstider är fortsatt orimligt långa

(Dnr 578-2022, 614-2022, 879-2022, 903-2022, 1271-2022)

Beslutet i korthet: JO har genomfört en ny granskning av handläggningstider vid Migrationsverket. Granskningen gäller ärendeslagen medborgarskap, anknytning och asyl. Granskningen visar att Migrationsverket fortfarande har stora problem. JO befarar att det kommer att dröja flera år innan handläggningstiderna är på en rimlig nivå.

Det går enligt JO inte att acceptera att Migrationsverket år efter år har orimligt långa handläggningstider i ett stort antal ärenden. JO konstaterar att hans tidigare uttalande farhågor om att verkets långa handläggningstider skulle bli ett normalläge verkar besannas. Migrationsverket måste nu göra särskilda ansträngningar för att komma till rätta med handläggningstiderna.

Med anledning av att handläggningstiderna också är en fråga om tilldelning av resurser överlämnas beslutet till Regeringskansliet för kännedom.

JO kritiserar Migrationsverket för långsam och passiv handläggning i de enskilda ärenden som granskats. I några av ärendena hade handläggningstiden överstigit tre och ett halvt år.

Bakgrund till granskningen

JO har vid flera tillfällen granskat Migrationsverkets handläggningstider. Resultatet av den senaste granskningen redovisades i fyra separata beslut den 21 januari 2021. JO Per Lennerbrant kritiserade i dessa beslut Migrationsverket för långsam handläggning i samtliga granskade ärenden och för passivitet under handläggningen i de flesta av ärendena. (För en närmare redovisning, se JO 2021/22 s. 605, dnr 130-2019 och 554-2019.)

Efter den senaste granskningen har det fortsatt att komma in klagomål till JO på Migrationsverkets handläggningstider. Mot denna bakgrund beslutade JO i februari 2022 att på nytt granska handläggningstiderna genom att utreda fem anmälningar i flera olika ärendeslag. Resultatet av granskningen redovisas samlat i detta beslut.

Anmälningarna

Anmälningarna avsåg följande ärenden.

AA ansökte om svenskt medborgarskap den 21 maj 2020. Den 21 januari 2021 förelade en migrationsdomstol Migrationsverket att snarast avgöra AA:s ärende (jfr 12 och 49 §§ förvaltningslagen om s.k. dröjsmålstalan). Verket avgjorde ärendet den 1 februari 2022 (JO:s dnr 578-2022).

BB ansökte om svenskt medborgarskap den 30 juli 2018. Migrationsverket avgjorde BB:s ärende den 16 mars 2022 (JO:s dnr 614-2022).

CC ansökte om svenskt medborgarskap den 27 juni 2018. Migrationsverket avgjorde ärendet den 3 mars 2022 (JO:s dnr 879-2022).

DD ansökte om asyl i Sverige den 9 januari 2020. Migrationsverket avgjorde ärendet den 18 februari 2022 (JO:s dnr 903-2022).

EE ansökte om uppehållstillstånd i Sverige på grund av anknytning den 29 november 2020. Migrationsverket avgjorde ärendet den 28 mars 2022 (JO:s dnr 1271-2022).

Utredning

JO begärde att Migrationsverket skulle yttra sig över anmälningarna och besvara ett antal frågor. Migrationsverket yttrade sig till JO den 8 juni 2022. I yttrandet redovisade verket bl.a. följande.

Migrationsverket arbetar för att kunna pröva gjorda ansökningar inom författningsreglerade frister i samtliga ärendeslag. Det finns förutsättningar för att avgöra försttagångsansökningar om asyl inom författningsreglerad frist. Målsättningen att avgöra även förlängningsansökningar om asyl och anknytnings-

ärenden inom författningsreglerade frister samt medborgarskapsärenden inom sex månader beräknas kunna nås under 2023.

För att komma till rätta med handläggningstiderna arbetar Migrationsverket med att öka planeringsförmågan när det gäller t.ex. bemanning och produktivitet, samt att i högre utsträckning anpassa planeringen efter antal nyinkomna ärenden (t.ex. en säsongsvariation). Det förs en ökad dialog inom myndigheten om förutsättningar för att nå och hålla författningsstyrda tider. Verket etablerade under slutet av 2021 och början av 2022 en ny struktur för prövningsstöd (stöd till medarbetare som arbetar med prövning av ärenden) som bl.a. innebär att det finns ett prövningsstödsnätverk för varje delprocess. I mars 2022 infördes en ny process för ärenden som rör uppehållstillstånd på grund av anknytning och den innebär bl.a. att samtliga nyinkomna anknytningsärenden hantearas av en central funktion som sorterar ut dem som ska handläggas skyndsamt. Under 2021 började man med medborgarskapsprövning på ytterligare en ort för att öka rekryteringsunderlaget och minska sårbarheten.

En utmaning för verksamheten är att det kommer många avgöranden från domstol om att ärendena ska avgöras snarast, vilket påverkar vilka ärenden som ska prioriteras. Vidare kan omvärldsfaktorer, som den nuvarande situationen i Ukraina och händelseutvecklingen i Afghanistan 2021, ge undanträngningseffekter eller skapa flaskhalsar. En annan utmaning är att uppnå en långsiktigt hållbar kompetensförsörjning.

Migrationsverket ansåg sammanfattningsvis att handläggningstiden inte varit tillfredsställande i något av de granskade ärendena.

Efter att verket lämnat sitt yttrande hämtade JO in myndighetens verksamhets- och utgiftsprognoser från juli respektive november 2022.

I ett beslut den 13 december 2022 anförde *JO Per Lennerbrant* följande:

Rättsliga utgångspunkter

För Migrationsverkets ärendehandläggning gäller förvaltningslagens allmänna skyndsamhetskrav. Enligt det kravet ska ett ärende handläggas så enkelt, snabbt och kostnadseffektivt som möjligt utan att rättssäkerheten eftersätts (se 9 § första stycket).

För flera av Migrationsverkets ärendeslag finns även särskilda författningsreglerade handläggningsfrister. Ett ärende om uppehållstillstånd på grund av anknytning ska avgöras senast inom nio månader från det att ansökan lämnades in, om det inte finns särskilda skäl (se 4 kap. 21 a § utlänningsförordningen). Ett ärende om asyl ska som huvudregel avgöras senast inom sex månader från det att ansökan lämnades in och senast inom 15 månader om det finns särskilda skäl (se 8 kap. 10 § första stycket utlänningsförordningen). För medborgarskapsärenden finns ingen motsvarande författningsreglerad handläggningsfrist.

JO har tidigare uttalat att det inte går att generellt uttala vad som är en godtagbar handläggningstid, men att en fullständig passivitet från myndighetens sida i princip aldrig är acceptabel. Det är inte heller en längre tids frånvaro av åtgärder som på ett effektivt sätt driver handläggningen framåt. JO har också uttalat att det inte är acceptabelt att enkla och lättutredda ärenden i alltför stor utsträckning blir avgjorda på bekostnad av att handläggningen av mer om-

fattande eller komplicerade ärenden avstannar, samt att en myndighet inte kan organisera sin verksamhet så att nedprioriterade ärenden får en oacceptabelt lång handläggningstid, även om den totala mängden ärenden minskar. (Se JO 2021/22 s. 605.)

Bedömning

De granskade ärendena

Samtliga granskade ärenden har numera avgjorts. Jag kan inledningsvis konstatera att fyra av ärendena låg utan aktiv handläggning under största delen av den totala handläggningstiden. När verket väl börjat handlägga dem aktivt kunde de avgöras inom relativt kort tid. Ett av dessa ärenden kunde avgöras redan efter drygt en vecka. I det femte ärendet vidtogs handläggningsåtgärder i ett initialt skede. Sedan dröjde det mer än ett år innan ytterligare åtgärder vidtogs och därefter ytterligare tio månader innan ärendet avgjordes. I samtliga granskade ärenden har det alltså förekommit långa perioder av passivitet.

I två av medborgarskapsärendena översteg den totala handläggningstiden tre och ett halvt år. Handläggningstiden i det tredje medborgarskapsärendet uppgick till drygt ett år och åtta månader. För medborgarskapsärenden finns som nämnts ingen särskild författningsreglerad tidsfrist. Förvaltningslagens allmänna skyndsamhetskrav gäller dock och Migrationsverket har i sitt yttrande uppgett att man har som målsättning att fatta beslut inom sex månader från ansökan.

Handläggningstiden översteg i samtliga granskade medborgarskapsärenden vad som kan anses acceptabelt. I ett av ärendena dröjde verket också drygt ett år med att fatta beslut efter att en domstol med anledning av en s.k. dröjsmåls-talan hade förelagt verket att avgöra ärendet så snart som möjligt.

I asylärendet uppgick den totala handläggningstiden till två år och en månad och i anknytningsärendet till cirka ett år och fyra månader. Handläggningstiden översteg i båda ärendena gällande tidsfrister för respektive ärendeslag och även i övrigt vad som kan anses acceptabelt.

Såväl de långa handläggningstiderna i sig som Migrationsverkets passivitet strider mot förvaltningslagens krav att ett ärende ska handläggas så snabbt och kostnadseffektivt som möjligt utan att rättssäkerheten eftersätts.

Migrationsverket kritiserar för den långsamma och passiva handläggningen av de granskade ärendena.

Övergripande synpunkter på Migrationsverkets handläggningstider

Migrationsverkets beslut i ärenden om medborgarskap och uppehållstillstånd har stor betydelse för dem som berörs. Att under lång tid vänta på ett sådant beslut kan orsaka otrygghet och lidande och jag har tidigare pekat på vikten av att ärenden som har stor inverkan på enskildas liv avgörs inom rimlig tid (se bl.a. JO 2021/22 s. 605). Detta framhålls också i förarbetena till förvaltningslagen (se prop. 2016/17:180 s. 106 f.).

JO har under flera år hanterat ett mycket stort antal klagomål mot Migrationsverket om långa handläggningstider. I några av de nu granskade ärendena har handläggningstiden överstigit tre och ett halvt år.

I sitt yttrande till JO i juni 2022 redovisade Migrationsverket vissa förbättringar avseende t.ex. andelen ärenden som avgörs inom författningsreglerade frister. Verket uppgav att det redan fanns förutsättningar att avgöra första gångsansökningar om asyl inom den författningsreglerade fristen och att man beräknade att under 2023 nå målsättningen att avgöra förlängningsansökningar om asyl och anknytningsärenden inom de författningsreglerade handläggningstiderna samt medborgarskapsärenden inom sex månader.

En kort tid efter att Migrationsverket lämnat sitt yttrande till JO presenterade verket en verksamhets- och utgiftsprognos. I den angavs att det först 2025 beräknas finnas förutsättningar att hålla författningsreglerade frister för anknytningsärenden och medborgarskapsärenden. För asylärenden bedömdes förutsättningarna under perioden 2022–2025 vara begränsade att nå en hög andel avgjorda ärenden inom den författningsreglerade tiden.

Migrationsverket har därefter presenterat ytterligare en verksamhets- och utgiftsprognos (den 23 november 2022). Verket anger där att den samlade bilden från den föregående prognosen kvarstår, under förutsättning att myndigheten tilldelas medel enligt sina bedömda behov. Vidare anges att den avsevärt lägre nivån för förvaltningsmedel för 2025 som aviserats i budgetpropositionen bedöms påverka handläggningstiderna redan från 2024.

Min granskning visar att Migrationsverket fortfarande har stora problem med sina handläggningstider. Utifrån prognoserna befarar jag att det kommer att dröja ytterligare flera år innan Migrationsverket avgör anknytningsärenden inom den författningsreglerade handläggningstiden och medborgarskapsärenden inom sex månader. När det gäller asylärenden är materialet mer svårtolkat.

Migrationsverkets bedömning av när målen för handläggningstider kommer att nås har flera gånger flyttats fram och jag ser en risk för att inte heller den senaste prognosen kommer att hålla. Verket har dessutom uppgett att bedömningarna förutsätter att verket tilldelas medel som man enligt aviseringar i budgetpropositionen för 2023 inte kommer att få.

Migrationsverket har vidtagit ett antal åtgärder för att komma till rätta med handläggningstiderna, något som jag givetvis ser positivt på. Jag har också förståelse för att verket påverkats av t.ex. händelserna i Afghanistan 2021 och aktiveringen av det s.k. massflyktsdirektivet med anledning av kriget i Ukraina.

Det går dock inte att acceptera att myndigheten år efter år har orimligt långa handläggningstider i ett stort antal ärenden. I min förra granskning uttalade jag en oro för att verkets långa handläggningstider skulle bli ett normalläge om inte kraftfulla åtgärder vidtogs. Jag tvingas nu konstatera att mina farhågor verkar besannas.

Migrationsverket måste göra särskilda ansträngningar för att komma till rätta med de långa handläggningstiderna. Jag kommer även fortsättningsvis att följa utvecklingen i denna fråga.

Mot bakgrund av vad som framkommit i granskningen och då verkets långa handläggningstider också är en fråga om tilldelning av resurser översänder jag en kopia av detta beslut till Regeringskansliet för kännedom.

Ärendet föredrogs av rättssakkunniga Helena Tyni. I beredningen deltog även byråchefen Maria Wagermark.

Inspektion av Säkerhetspolisen avseende handläggningstider i utlänningsärenden som remitterats från Migrationsverket

(Dnr 3619-2022)

Nedanstående uttalanden är ett utdrag från ett inspektionsprotokoll. Hela protokollet finns att läsa på JO:s webbplats www.jo.se.

Inledning

Den 30–31 augusti 2022 genomförde *JO Per Lennerbrant* en inspektion av Säkerhetspolisen. Inspektionen utgjorde en uppföljning av en tidigare granskning av Migrationsverkets handläggningstider i ärenden med Säkerhetspolisen som remissinstans (se JO:s beslut den 21 januari 2021, dnr 659-2019 och 790-2019). Granskningen vid inspektionen avsåg Säkerhetspolisens handläggning av utlänningsärenden (medborgarskaps- och tillståndsärenden) som remitterats från Migrationsverket, med särskilt fokus på handläggningstiderna.

Vid inspektionen deltog förutom *JO Per Lennerbrant* även byråchefen Maria Wagermark och rättssakkunniga Helena Tyni och Olle Molin. I protokollet från inspektionen uttalade *JO Per Lennerbrant* följande:

Iakttagelser och uttalanden av *JO Per Lennerbrant*

Inledning

Inledningsvis vill jag säga att vi blev väl mottagna och den information som företrädarna för Säkerhetspolisen lämnade gav en god inblick i verksamheten. Det framgick att medarbetarna är mycket engagerade och måna om att frågorna blir utredda i rätt omfattning. Jag kan också konstatera att ordningen i de granskade akterna var god och att akterna, med något undantag, innehöll de handlingar som framgick av diariet.

Handläggningstiderna

Iakttagelser vid aktgranskningen

Aktgranskningen visade att många ärenden hade långa, ibland mycket långa, handläggningstider. Några enstaka ärenden hade tagit över tre år att handlägga och i flera av de granskade ärendena var handläggningstiden två till tre år. Endast en tredjedel av ärendena avslutades inom sex–nio månader [*som är Säkerhetspolisens målsättning, JO:s anm.*], från det att remissen kom in till Säkerhetspolisen.

I akterna fanns remissen från Migrationsverket, underlag för Säkerhetspolisens svar till Migrationsverket, svaret på remissen och vissa anteckningar. I anteckningarna fanns det ofta endast kortfattade noteringar om åtgärder. I en del av ärendena fanns det arbetsmaterial som visade att åtgärder vidtagits, men

mer än så framgick inte av dokumentationen. I några av dessa ärenden framgick att den fortsatta handläggningen var beroende av besked från andra delar av Säkerhetspolisen innan besked kunde lämnas till Migrationsverket.

Rättsliga utgångspunkter

Ett ärende ska handläggas så enkelt, snabbt och kostnadseffektivt som möjligt utan att rättssäkerheten eftersätts (se 9 § förvaltningslagen).

För flera av Migrationsverkets ärendeslag finns författningsreglerade handläggningsfrister.

Ett ärende om asyl ska som huvudregel avgöras senast inom sex månader från det att ansökan lämnades in och senast inom 15 månader om det finns särskilda skäl (se 8 kap. 10 § första stycket utlänningsförordningen).

Ett ärende om uppehållstillstånd på grund av anknytning ska avgöras senast inom nio månader från det att ansökan lämnades in, om det inte finns särskilda skäl (se 4 kap. 21 a § utlänningsförordningen).

Ett ärende om uppehållstillstånd för arbete och ett arbetstillstånd enligt 6 kap. 2 § utlänningslagen ska avgöras senast inom fyra månader från det att ansökan lämnades in. Om det finns särskilda skäl eller om ansökan behöver kompletteras får tiden förlängas. (Se 4 kap. 21 b § utlänningsförordningen.)

För medborgarskapsärenden finns ingen särskild författningsreglerad handläggningsfrist.

JO har tidigare uttalat att det inte går att generellt uttala vad som är en godtagbar handläggningstid, men att en fullständig passivitet från myndighetens sida i princip aldrig är acceptabel. Det är inte heller en längre tids frånvaro av åtgärder som på ett effektivt sätt driver handläggningen framåt. JO har också uttalat att det inte är godtagbart att enkla och lättutredda ärenden i alltför stor utsträckning blir avgjorda på bekostnad av att handläggningen av mer omfattande eller komplicerade ärenden avstannar, samt att en myndighet inte kan organisera sin verksamhet så att nedprioriterade ärenden får en oacceptabelt lång handläggningstid, även om den totala mängden ärenden minskar. (Se JO 2021/22 s. 605, dnr 130-2019 och 554-2019.)

JO Per Lennerbrants uttalanden

Vid granskningen kom det fram att handläggningstiderna i de flesta ärendena, oavsett om de rör ärenden om tillstånd eller medborgarskap, är långa och i en del fall mycket långa. Jag kan konstatera att Säkerhetspolisens ambition att svara på en remiss från Migrationsverket inom sex–nio månader inte uppfyllts i majoriteten av de granskade ärendena. Det statistiska underlag jag fått del av efter inspektionen visar att drygt en tredjedel av de öppna ärendena har en handläggningstid som överstiger ett år. De långa handläggningstiderna avser alltså inte endast de ärenden som granskades vid inspektionen.

Av Säkerhetspolisens beskrivning av handläggningen framgår att det vidtas ett antal utredningsåtgärder innan ett ärende avgörs och att vissa ärenden är mycket utredningskrävande. Det gick dock inte annat än i något enstaka fall att utläsa något om handläggningen av handlingarna i akten.

Vid en granskning av akterna framstod det alltså som att handläggningen i de flesta ärenden var helt passiv i långa perioder. Vid inspektionen kom det dock fram att det pågick ett aktivt arbete i en del av de granskade ärendena. Det är otillfredsställande att detta inte går att utläsa av dokumentationen, främst ur ett tillsynsperspektiv, men det har även betydelse exempelvis vid ett handlägggarbyte.

Med hänsyn till den verksamhet som Säkerhetspolisen bedriver och de utredningsåtgärder som kan behöva vidtas i de aktuella ärendena har jag förståelse för att handläggningen kan ta tid. Det går inte heller att generellt uttala vad som är en godtagbar handläggningstid. Sex–nio månader är dock en lång tid för att svara som remissinstans och det borde bara finnas enstaka ärenden där ambitionen inte uppnås. Att en stor andel av ärendena avgörs senare än så är inte acceptabelt.

När det gäller de allra äldsta ärendena fanns det förklaringar till varför myndigheten inte hade avslutat ärendena och jag kommenterar därför inte dessa närmare. Jag vill dock påpeka att ett ärende där en myndighet är remissinstans endast i särskilda undantagsfall får tillåtas att bli så gammalt som tre år.

Ärenden med föreläggande från domstol

Iakttagelser vid aktgranskningen

När det gäller ärendena där Migrationsverket fått ett föreläggande från domstol framgick det av dokumentationen att verket informerade Säkerhetspolisen om detta. I dessa ärenden var handläggningstiden generellt sett kortare. Med något undantag avslutades dessa ärenden inom sex månader från det att remissen kom in till Säkerhetspolisen.

JO Per Lennerbrants uttalanden

Jag kan konstatera att Säkerhetspolisen i stor utsträckning prioriterar ärenden där det finns ett föreläggande från domstol om att ärendet ska avgöras så snart som möjligt.

Av det som vissa företrädare för myndigheten förde fram vid inspektionen drar jag slutsatsen att det upplevs som i någon mån besvärande att med anledning av domstolens föreläggande behöva handlägga yngre ärenden före äldre. Med anledning av det vill jag säga att dröjsmålstalan är en lagfäst möjlighet för den enskilda att påskynda handläggningen av sitt ärende och att ett föreläggande från en domstol självklart måste påverka myndighetens prioriteringar. I annat fall skulle ordningen med dröjsmålstalan sättas ur spel. Jag ser dock positivt på de ansträngningar som görs för att prioritera dessa ärenden.

Svar på påminnelser

Iakttagelser vid aktgranskningen

I en del av tillståndsärendena hade Migrationsverket skickat skriftliga påminnelser till Säkerhetspolisen efter att det gått sex månader sedan remissen kom in. Migrationsverket skickade en ny påminnelse efter ungefär en månad. I dessa ärenden fanns det inte något skriftligt svar på påminnelsen eller någon annan dokumenterad återkoppling till Migrationsverket. I vissa av de granskade ären-

dena framgick det att Migrationsverket påmint om remissen muntligen och att Säkerhetspolisen då svarat.

JO Per Lennerbrants uttalanden

I mitt beslut från 2021 påpekade jag att Migrationsverket har ett ansvar att driva sina ärenden framåt och att följa upp en remiss där svaret dröjer. I de granskade ärenden där det fanns en skriftlig påminnelse från verket fanns det inte något svar från Säkerhetspolisen i akten. Avsaknaden av en dokumenterad återkoppling är en brist. En påminnelse från en remitterande myndighet kräver enligt min mening ett svar och svaret, oavsett om det är muntligt eller skriftligt, ska dokumenteras. Detta är viktigt bl.a. ur ett tillsynsperspektiv och för myndigheternas förståelse för varandras uppdrag. Ett formaliserat svar tvingar även remissinstansen att ta ställning till varför ärendet inte har hunnit avgöras.

Statistik

Iakttagelser

Under inspektionen har det kommit fram att Säkerhetspolisen har svårt att ta fram statistik avseende bl.a. antalet öppna ärenden.

JO Per Lennerbrants uttalanden

Möjligheten för en myndighet att överblicka antalet öppna ärenden och åldersstrukturen på dessa är en förutsättning bl.a. för att få en uppfattning om vilka ärenden som bör prioriteras och för att kunna bedöma vilka åtgärder som behöver vidtas för att kunna avgöra ärendena. Utan ett sådant verktyg är det svårare att planera och följa upp verksamheten och komma till rätta med långa handläggningstider. Det är en självklarhet att myndighetsutövning av det aktuella slaget bedrivs så att den kontinuerligt kan utvärderas. Det gäller givetvis även om verksamheten är av komplex natur.

Jag är medveten om att Säkerhetspolisen måste beakta flera aspekter vid en uppdatering av sina system. Jag förutsätter dock att Säkerhetspolisen prioriterar denna fråga inom ramen för det pågående utvecklingsarbetet så att myndigheten inom överskådlig tid får tillgång till ett verktyg där ett tillförlitligt statistiskt underlag kan tas fram.

Avslutande kommentarer

Handläggningstiderna för ärenden som remitterats från Migrationsverket är generellt sett oacceptabla. Av Säkerhetspolisens redogörelse för sin verksamhet framgår att myndigheten bedriver en mångfacetterad och komplex verksamhet. Jag har förståelse för det och de särskilda svårigheter som uppdraget innebär. När Säkerhetspolisen är remissinstans åt Migrationsverket är det dock i grunden fråga om ärendehandläggning. Då gäller förvaltningslagens krav på enkelhet och snabbhet. Migrationsverket är dessutom beroende av Säkerhetspolisens arbete för att kunna handlägga sina ärenden inom rimlig tid och i enlighet med författningsreglerade frister.

Säkerhetspolisen är medveten om det minst sagt besvärliga läget och har vidtagit åtgärder för att komma till rätta med handläggningstiderna, bl.a. vissa förändringar i rutinerna för handläggningen samt den kraftansträngning som gjordes för att avsluta ärenden under våren 2022. Vidare planeras det för ytterligare åtgärder som kan förbättra läget.

Jag är naturligtvis positiv till att det vidtagits och planeras åtgärder för att förbättra handläggningstiderna. Det är dock bekymmersamt att situationen inte tycks ha förbättrats särskilt mycket sedan mitt tidigare beslut och jag bedömer läget som allvarligt. Säkerhetspolisen måste nu vidta kraftfulla åtgärder för att komma till rätta med de långa handläggningstiderna för de ärenden som remitteras från Migrationsverket. Det är angeläget att det kontinuerligt finns tillräckliga resurser avsatta för dessa ärenden. Jag kommer även fortsättningsvis att följa utvecklingen i denna fråga.

Mot bakgrund av vad som framkommit under inspektionen och då Säkerhetspolisens förutsättningar för att korta ned handläggningstiderna också är en fråga om tilldelning av resurser översänder jag en kopia av detta protokoll till Regeringskansliet för kännedom.

Inspektion av ett av Migrationsverkets förvar

(Dnr O 3-2023)

Inspektionen i korthet: Vid en oanmäld Opcat-inspektion i januari 2023 var förvaret förhållandevis nyöppnat och alla avdelningar var ännu inte i drift. Vid inspektionen uppmärksammades allvarliga brister i personalens bemötande av de förvarstagna. JO uttalar att det är oacceptabelt om personalen använder sin överordnade ställning, t.ex. genom särbehandling av vissa förvarstagna eller hot om tvångsåtgärder. JO framhåller att Migrationsverket är ansvarigt för att personalen har de kvalifikationer som krävs och att myndigheten behöver säkerställa att verksamheten bedrivs på ett rättssäkert och likvärdigt sätt i förhållande till de förvarstagna.

Sammanfattning av inspektionen

Den aktuella inspektionen gjordes inom ramen för JO:s uppdrag som nationellt besöksorgan (den s.k. Opcat-verksamheten). Här redovisas en förkortad och delvis bearbetad version av protokollet från inspektionen.

Förvaret i Mölndal öppnade i oktober 2022 och har 114 platser. Lokalerna är förberedda för överbeläggning och antalet platser kan i en sådan situation utökas till totalt 200. Vid inspektionens inledning fanns 42 förvarstagna, 14 kvinnor och 28 män, i förvaret.

Vid inspektionen rådde en överbeläggning som enligt personal var tillfällig och berodde på att förvaret skulle öppna ytterligare en avdelning ett par dagar efter inspektionen.

I samtal med personal beskrevs att flera erfarna kollegor valde att sluta i samband med flytten från det tidigare förvaret i Källered till Mölndal. Som orsak nämndes bl.a. att förvaret har infört treskift och att vissa inte trivs med att

arbete i den mer låsta miljön i Mölndal. Förvaret hade rekryterat många nya medarbetare och en del i personalen ansåg att kraven för att få en anställning är för lågt ställda. De lyfte bl.a. fram att det varken krävs gymnasieexamen eller tidigare erfarenhet av arbete med människor i utsatta situationer. Ledningen framförde att huvudskälet till den omfattande rekryteringen var att grundbemanningen ska öka från 90 till 165 tjänster. En del medarbetare valde att sluta i samband med flytten, men antalet var färre än vad som förväntades. Det hade varit många sökande till de utannonserade tjänsterna, men ledningen uppgav att det ändå var en utmaning att hitta rätt personer att anställa.

Personalen förde också fram att grundutbildningen för arbete i förvaret har kortats ner till två veckor och att det inte är tillräckligt för att klara de uppgifter som ingår i arbetet. I fråga om grundutbildningen uppgav ledningen att den tidigare var åtta veckor. Förvaret hade som läget var vid inspektionen inte kapacitet att hålla den långa grundutbildningen eftersom många nya medarbetare hade anställts samtidigt. Ledningen påtalade att utbildningen fortfarande ska vara åtta veckor och att resterande delar kommer att fullföljas senare.

Flera i personalen uppgav att vissa kollegor inte behärskar det svenska språket tillräckligt bra, vilket bl.a. leder till missförstånd och bristfälligt formulerade beslut. JO:s medarbetare noterade i några samtal att det var svårt att kommunicera med personalen. Även förvarstagna, som själva talade svenska, uppgav att delar av personalen inte behärskar svenska och att de därför inte kan prata med all personal. I samtal uppgav förvarstagna att vissa i personalen är trevliga och visar respekt, medan andra är otrevliga och har en överlägsen attityd. En förvarstagen kvinna berättade att hon hade blivit tillrättavisad på ett otrevligt sätt för att hon missat att hälsa på personalen. Flera förvarstagna berättade även att det förekommer att personal särbehandlar förvarstagna med samma ursprung eller förvarstagna som talar samma språk som personalen. Förvarstagna uppgav också att reglerna i förvaret är beroende av vilka som tjänstgör, vissa är t.ex. mer generösa med röktider på natten.

En förvarstagen kvinna beskrev en situation då hon upplevde att personalen hade varit hotfull mot henne och upplyst om att hon kommer bli avskild under tre dagar om hon inte gör som de säger. Liknande uppgifter framkom i ett annat samtal. I det samtalet berättade den förvarstagne mannen att han vid några tillfällen hade tagit med en kudde till gemensambetsdelen på avdelningen som han hade suttit på eftersom han hade ont. När han blev tillrättavisad gällande kudden hade personalen sagt att han kunde hamna ”på isoleringen”.

I samtal med anställda uttrycktes att avståndet mellan personalen och de förvarstagna har ökat sedan flytten och att personalen var mer tillgänglig för de förvarstagna i Kålleröd. Personal uppgav även att vissa kollegor ”tar chansen att jävlas” med de förvarstagna, bl.a. genom att diktera hur de förvarstagna ska bete sig och vilka de får prata med. Det framkom även uppgifter om att det finns en rasistisk jargong och att personal sinsemellan har uttalat kränkande tillmälen om förvarstagna.

Ledningen menade att förvaret har arbetat aktivt med bemötandefrågor och att det arbetet kommer att fortsätta. Vidare fördes fram att personalen är duktig på att samtala med förvarstagna och att förebygga och hantera konflikter, men samtidigt är många anställda nya och har ännu inte blivit trygga i arbetsrollen.

Förvaret har få incidentrapporter, vilket ledningen har sett som ett tecken på att personalen är bra på att bygga relationer och arbeta med de förvarstagna. Ledningen uppgav att de känner igen beskrivningen att förvarstagna kan uppleva sig orättvist behandlade och exkluderade när andra förvarstagna och personal talar samma språk. Vidare förde ledningen fram att det inte är acceptabelt att prata om avskiljande på ett sätt som upplevs som hotfullt. Det framkom även att förvaret utredde ett ärende som handlade om hot om avskiljande.

Efter inspektionen gjorde *JO Per Lennerbrant* följande uttalanden:

Personalens bemötande och kompetens

En utlännings som hålls i förvar ska behandlas humant och hans eller hennes värdighet ska respekteras. Verksamhet som rör förvar ska utformas på ett sätt som innebär minsta möjliga intrång i utlännings integritet och rättigheter (11 kap. 1 § utlänningslagen).

I protokollet beskrivs allvarliga brister i personalens bemötande av de förvarstagna. Jag noterar att dessa uppgifter lämnades både av personal och av förvarstagna. Under inspektionen framkom även att förvaret har många nyanställda och att de inledningsvis endast går en två veckor lång grundutbildning, mot normalt en åtta veckor lång grundutbildning. Av protokollet framgår också att det finns personal som inte behärskar det svenska språket på ett fullgott sätt. Personal uppgav att det bl.a. leder till missförstånd och förvarstagna beskrev att de inte kan prata med all personal.

Jag har förståelse för att förvarsverksamheten är komplex och att personalen ofta måste lösa snabbt uppkomna situationer. Samtidigt måste det beaktas att de förvarstagna befinner sig i en utsatt position och ofta har svårt att tillvarata sina rättigheter. Därför är det helt avgörande att personalen förstår vad som ligger i statstjänstemannarollen och att det i den ingår att kunna hantera även pressade situationer på ett professionellt sätt. Det är givetvis oacceptabelt om personalen använder sin överordnade ställning, t.ex. genom tillrättavisningar, särbehandling av vissa förvarstagna eller hot om tvångsåtgärder.

Jag vill framhålla att Migrationsverket är ansvarig för att personalen har de kvalifikationer som krävs, både för att ge ett gott bemötande och för att utföra övriga uppgifter som ingår i arbetet. Myndigheten behöver också säkerställa att verksamheten bedrivs på ett rättssäkert och likvärdigt sätt i förhållande till de förvarstagna. En viktig del i det är att de anställda har rätt kompetens och kan förmedla vilka regler och rutiner som gäller i förvaret. Jag konstaterar att Migrationsverket behöver vidta ytterligare åtgärder för att höja personalens kompetens och ge personalen det stöd som de behöver i sitt arbete.

Avslutande synpunkter

Jag kan sammanfattningsvis konstatera att det uppmärksammades ett flertal brister under inspektionen. Vissa av bristerna var av en sådan karaktär att de på ett betydande sätt påverkar situationen för de förvarstagna.

Det som kommit fram ger mig anledning att hålla mig informerad om förhållandena vid förvaret i Mölndal. Jag kommer därför att genomföra en uppföljande inspektion av förvaret.

Övrigt

En kommun har hanterat en förfrågan från ett politiskt parti om att hyra en lokal i strid med objektivitetsprincipen i 1 kap. 9 § regeringsformen

(Dnr 1008-2021)

Beslutet i korthet: Nyköpings kommun nekade partiet Alternativ för Sverige att hyra en lokal av kommunen med hänvisning till kommunens regler för lokalbokning. En företrädare för partiet efterfrågade vid upprepade tillfällen en mer utförlig motivering till varför man inte fick hyra en lokal, men utan att få det. JO konstaterar att det är först i yttrandena till JO som kommunen presenterade sina närmare skäl till varför partiet inte fick hyra en lokal (risk för ordningsstörningar). Enligt JO borde kommunen ha gett företrädaren en motivering när han frågade efter det.

Det förhållandet att kommunen först i yttrandena till JO uppgav de närmare skälen till varför partiet nekades uthyrning kan enligt JO uppfattas som att kommunen vid tidpunkten för sitt besked till partiet inte hade gjort några sådana överväganden eller att kommunens ställningstagande i själva verket vilade på någon annan grund. Hänvisningen endast till risken för ordningsstörningar framstår enligt JO som en efterhandskonstruktion.

JO konstaterar att kommunens hantering av partiets förfrågan inte har levt upp till regeringsformens krav på objektivitet. Kultur- och fritidsnämnden i Nyköpings kommun kritiserar för det och för den bristande motiveringen i svaret till partiet.

I beslutet gör JO även uttalanden om huruvida en viss klausul i uthyrningsreglerna är förenlig med regeringsformens objektivitetsprincip.

Bakgrund

Det politiska partiet Alternativ för Sverige (AfS) gjorde under hösten 2020 en förfrågan om att få hyra en lokal av Nyköpings kommun, lokalbokningen, för att hålla ett medlemsmöte. Kommunen nekade partiet att hyra lokal med hänvisning till punkterna 15 och 18 i Regler för uthyrning via lokalbokningen – hyresgästens ansvar (KFN18/10) som Kultur- och fritidsnämnden i Nyköpings kommun beslutat om.

Punkterna 15 och 18 i reglerna har följande innehåll:

15. Nyköpings kommun hyr inte ut till någon förening, enskild etc, om uthyrningen kan befaras medföra störning av ordning eller innebära förekomst av olaglig verksamhet.

18. Det är inte tillåtet att hålla möten/aktiviteter som tar avstånd från eller motverkar demokratiska värderingar eller som i övrigt strider mot kommunens policy i principiella frågor som bygger på delaktighet, jämställdhet, mångfald och integration.

Anmälan

I en anmälan som kom in till JO den 2 februari 2021 förde AA, som är företrädare för AfS, fram klagomål mot Nyköpings kommun där han ifrågasatte kommunens hantering av partiets förfrågan. Han uppgav bl.a. följande.

Kommunen har, trots att han efterfrågat ett förtydligande, inte förklarat på vilket sätt de aktuella punkterna i reglerna för uthyrning skulle vara tillämpliga på partiet. En uppfattning om tillämpligheten kan inte baseras på enskilda tjänstemäns lösa tyckande utan måste föregås av någon typ av utredning som rimligen ska dokumenteras. AA ifrågasatte om det är förenligt med likställighetsprincipen i kommunallagen att formulera en uthyrningsregel som kommunen gjort i punkten 18 i reglerna för uthyrning.

Till anmälan bifogade AA mejlkonversationer med kommunen efter att partiet den 20 oktober 2020 fått besked om att de inte fick hyra någon lokal.

Utredning

JO hämtade in handlingar från kommunen. Därefter uppmanade JO Kultur- och fritidsnämnden i Nyköpings kommun att yttra sig över anmälan, särskilt i förhållande till bestämmelsen i 1 kap. 9 § regeringsformen (RF), enligt vilken förvaltningsmyndigheter ska beakta allas likhet inför lagen och iaktta saktighet och opartiskhet i sin verksamhet.

Nämnden yttrade sig till JO första gången den 27 april 2021.

Nämnden anförde sammanfattningsvis följande om hanteringen av AfS:s förfrågan och vilka överväganden som gjordes för att neka till uthyrningen.

Efter samråd med en sakkunnig tjänsteman på kultur- och fritidsnämnden nekades partiet att hyra lokal. De överväganden som låg till grund för beslutet var en oro för att lokalen riskerade att fara illa på så sätt att mycket folk kunde samlas i och utanför med hög risk för störande av ordning samt att lokalen skulle utsättas för skadegörelse. När AfS tidigare hållit ett offentligt möte var det väldigt nära upplopp i centrala Nyköping. När partiet vid ett senare tillfälle genomförde ett möte organiserade flera föreningar alternativa aktiviteter för att oroligheter inte skulle bryta ut. Det föll väl ut den gången, men bedömningen nu var att kommunen inte kunde säkerställa att det lokala föreningslivet på motsvarande sätt skulle kunna genomföra de alternativa aktiviteter som kommunen bedömde nödvändiga för upprätthållande av ordningen.

Vidare anförde nämnden sammanfattningsvis följande om hur hanteringen förhåller sig till bestämmelsen i 1 kap. 9 § RF.

Lokaluthyrningen i Nyköpings kommun är ingen myndighetsutövning utan en verksamhet som har till uppgift att hyra ut lokaler. Kultur- och fritidsnämnden har antagit regler för lokaluthyrningen för att ge verksamheten ett stöd i den dagliga verksamheten, dvs. att hyra ut lokaler. Reglerna är bl.a. ett stöd i förhållande till bestämmelserna i 1 kap. 9 § RF.

I förarbetet med den senaste revideringen av aktuella regler för uthyrning tog kommunen avstamp, särskilt i fråga om punkterna 15 och 18, i de råd som getts av Sveriges Kommuner och Regioner. Kommunallagen kräver att en kommun ska behandla sina invånare lika, om det inte finns sakliga skäl för något annat. Kommunen har därför, via kultur- och fritidsnämnden, upprättat

riktlinjer om vad som ska gälla vid all uthyrning och upplåtelse, så att alla potentiella användare behandlas lika.

Mot bakgrund av att nämnden i sitt första yttrande endast redovisade sina överväganden i fråga om punkten 15 och inte även punkten 18 uppmanade JO nämnden att lämna in ett kompletterande yttrande.

I ett kompletterande yttrande till JO den 11 juni 2021 anförde nämnden att övervägandena för att neka AfS att hyra lokal enbart grundat sig i punkten 15 i reglerna för lokalbokningen. Att kommunen vid sin återkoppling till partiet den 20 oktober 2020 även hänvisade till punkten 18 var missvisande eftersom det var punkten 15 som åsyftades.

AA kommenterade nämndens yttranden.

I ett beslut den 22 december 2022 anförde *JO Per Lennerbrant* följande:

Rättsliga utgångspunkter

Var och en är gentemot det allmänna tillförsäkrad yttrandefrihet (se 2 kap. 1 § första stycket 1 RF). Med yttrandefrihet avses frihet att i tal, skrift eller bild eller på annat sätt meddela upplysningar samt uttrycka tankar, åsikter och känslor.

Även den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen) innehåller skydd för yttrandefriheten. I artikel 10 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 oberoende av territoriella gränser.

Enligt 1 kap. 9 § RF ska förvaltningsmyndigheter beakta allas likhet inför lagen och iakttä saklighet och opartiskhet i sin verksamhet. Bestämmelsen ger uttryck för en allmängiltig offentlighetsprincip. Den innebär bl.a. att en enskild inte får särbehandlas på grund av personliga förhållanden såsom tro, åskådning, ras och nationalitet, om det inte finns rättsligt stöd för det.

Bestämmelsen omfattar inte bara hur en sak rent faktiskt har handlagts och vilka verkliga skäl som ligger bakom ett beslut eller annat handlande från en myndighet. Även hur myndighetens agerande kan uppfattas är av betydelse. (Se Bull och Sterzel, Regeringsformen – en kommentar, [2019, JUNO], s. 54 f. och JO 2021/22 s. 402, dnr 3718-2020 m.fl.)

Objektivitetsprincipen gäller generellt, dvs. vid både myndighetsutövning och annat beslutsfattande samt vid s.k. faktiskt handlande.

Enligt den kommunala likställighetsprincipen, som har beröringspunkter med objektivitetsprincipen, ska kommuner behandla sina medlemmar lika, om det inte finns sakliga skäl för något annat (se 2 kap. 3 § kommunallagen). Utgångspunkten är följaktligen att kommunmedlemmarna ska vara likställda gentemot kommunen när det gäller såväl rättigheter som skyldigheter och att en kommunmedlem inte får gynnas eller missgynnas i förhållande till någon annan. (Se Bohlin, Kommunalrättsens grunder, sjunde uppl. s. 141 och prop. 1990/91:117 s. 149 f.)

Likställighetsprincipen är ett utflöde om en tanke om ekonomisk rättvisa där kommunmedlemmarna ska komma i åtnjutande av de gemensamma resurserna på ett rimligt rättvist sätt. Principen anses därför ha störst betydelse vid fastställande av avgifter och taxor men kan givetvis ha relevans också för andra förhållanden. (Se Madell och Lundin, Kommunallagen, [24 feb. 2022, JUNO], kommentaren till 2 kap. 3 § och Höök, Kommunallag [2017:725] 2 kap. 3 §, Lexino 2022-08-04 [JUNO] samt t.ex. RÅ 1998 not. 80.)

Bedömning

Kommunen borde ha motiverat sitt ställningstagande

Av utredningen framgår att AA vid upprepade tillfällen efterfrågade en mer utförlig motivering av på vilket sätt AfS inte lever upp till punkterna 15 och 18 i reglerna för lokalbokningen, men utan att få det. Kommunen har i den efterföljande mejlkonversationen enbart upprepat hänvisningen till innehållet i aktuella regler.

Enligt vad som kommit fram har kommunen först i sitt yttrande till JO redovisat sina närmare överväganden och angett vilka egentliga skäl man grundat sitt ställningstagande på. Det är inte godtagbart. Kommunen borde ha gett AA en utförligare motivering när han frågade efter det. Kultur- och fritidsnämnden i Nyköpings kommun, som ansvarar för lokalbokningen, kritiserar för detta.

Kommunens hantering av AfS:s förfrågan var inte objektiv

I den mejlkonversation som kommunen hade med AA hänvisade man vid tre tillfällen till både punkten 15 och punkten 18 i reglerna för lokalbokningen för att neka uthyrningen. I sitt kompletterande yttrande till JO, som begärdes in eftersom kommunen i det första yttrandet endast redovisat sina överväganden i fråga om punkten 15, uppgav kommunen att man enbart grundat sig på punkten 15. Det förhållandet att kommunen vid sin återkoppling till partiet den 20 oktober 2020 även hänvisade till punkten 18 var enligt kommunen missvisande eftersom det var punkten 15 som åsyftades, dvs. risken för ordningsstörningar.

Det är alltså först i yttrandena till JO som kommunen presenterade sina närmare skäl till varför AfS inte fick hyra en lokal. Detta kan uppfattas som att kommunen vid tidpunkten för sitt besked till partiet inte hade gjort några sådana överväganden eller att kommunens ställningstagande i själva verket vilade på någon annan grund än den som redovisats till JO. Vidare har kommunen inte redovisat på vilket sätt hänvisningen till punkten 18 var missvisande eller förklarar varför det dröjde till dess att JO begärde in ett kompletterande yttrande innan kommunen nämnde att man aldrig avsett att hänvisa till punkten 18. Mot den redovisade bakgrunden framstår kommunens uppgift att det endast var risken för ordningsstörning som var orsaken till att AfS inte fick hyra någon lokal som en efterhandskonstruktion.

Kommunens hantering av AfS:s förfrågan har inte levt upp till regeringsformens krav på objektivitet. Kultur- och fritidsnämnden kritiserar för detta.

Punkten 18 i kommunens regler för uthyrning av lokaler

AA har med hänvisning till likställighetsprincipen i kommunallagen ifrågasatt den typ av riktlinjer som ställs upp i punkten 18 i kommunens regler för uthyrning. Klausulen innehåller ett förbud mot att ge uttryck för vissa åsikter vid användningen av den hyrda lokalen.

Det är ett grundläggande krav att regler och riktlinjer som en kommun eller en annan myndighet antar ska vara förenliga med den allmänna objektivitetsprincipen som följer av 1 kap. 9 § RF. Utan stöd i lag är det som utgångspunkt i strid med objektivitetsprincipen om en myndighet grundar ett beslut, eller något annat ställningstagande, enbart på de åsikter som någon ger – eller förväntas ge – uttryck för. Det är inte heller förenligt med den i 2 kap. 1 § första stycket 1 RF stadgade yttrandefriheten. (Se t.ex. RÅ 1991 ref. 21 och JO 2021/22 s. 650, dnr 1414-2019.)

Hänsyn till allmän ordning eller säkerhet kan dock vara godtagbart enligt objektivitetsprincipen för att exempelvis inte hyra ut en lokal. Innan en myndighet med hänvisning till sådana hänsyn nekar en uthyrning behöver den dock göra en noggrann prövning av vilka problem som kan befaras och vad som kan göras för att ändå möjliggöra ett genomförande. En hänvisning till ordnings- eller säkerhetsskäl får givetvis inte användas som svepskäl.

Jag utgår från att kommunen ser över reglerna för uthyrning i ljuset av vad jag nu fört fram.

Utöver detta har jag inte anledning att i det här ärendet göra några särskilda uttalanden om den till objektivitetsprincipen närliggande likställighetsprincipen. Ärendet föredrogs av rättssakkunniga Rickard Tennisberg. I beredningen deltog även byråchefen Maria Wagermark.

**Bristande beslutsmotivering i ett ärende om disciplinpåföljd.
Även fråga om bl.a. kravet på utredning i sådana ärenden**

(Dnr 2045-2021)

Beslutet i korthet: I ett ärende om disciplinpåföljd kritiserade Ansvarsnämnden för djurens hälso- och sjukvård en veterinär som deltog i eftervården av en nyopererad häst. Någon disciplinpåföljd tilldelades hon dock inte. JO bedömer att ansvarsnämndens beslutsmotivering inte uppfyller de krav som ställs enligt förvaltningslagen, bl.a. eftersom den är så svepande att det inte går att förstå vilka brister som nämnden har kommit fram till att veterinären ska lastas för och på vilket sätt dessa inneburit fel i veterinärmedicinskt hänseende. Dessutom kritiserar JO nämnden för att ha grundat sin bedömning på omständigheter som inte uttryckligen lyfts av anmälaren eller av nämnden. I beslutet uttalar sig JO även om nämndens bedömning i förhållande till det beviskrav som gäller i disciplinärenden.

Avslutningsvis konstaterar JO att handläggningen av ärendet inte varit förenlig med det grundlagsfästa kravet att den som fullgör offentliga förvaltningsuppgifter ska iaktta saklighet i sin verksamhet och finner att ansvarsnämnden sammantaget förtjänar allvarlig kritik.

Anmälan

I en anmälan till JO förde AA fram klagomål mot Ansvarsnämnden för djurens hälso- och sjukvård angående hanteringen av ett ärende om disciplinpåföljd och uppgav i huvudsak följande.

Ärendet hos ansvarsnämnden gällde ett behandlingsförlopp avseende en häst som hade opererats av en specialistkirurg. Hon var en av flera veterinärer som skött eftervården. Nämnden hade hållit henne ansvarig för hela eftervården trots att den fått journaler där det framkommit att hon ansvarat varken för behandling eller remittering efter det att hästen utvecklat komplikationer. Det hade hon också framfört skriftligen till nämnden.

AA bifogade bl.a. nämndens beslut. Beträffande klagomålen mot henne uttalade nämnden följande:

Nämnden anser dock att eftervården inte har varit optimal. Denna vård har AA varit ansvarig för. Hon borde bl.a. ha remitterat hästen vidare för åtgärd i ett tidigare skede när komplikationer uppkom, eftersom man inte hade kompetens att hantera komplikationerna på kliniken. Försummelsen för hennes del är dock inte tillräckligt allvarlig för att hon ska tilldelas en disciplinpåföljd.

Utredning

JO begärde att ansvarsnämnden skulle lämna upplysningar om handläggningen och yttra sig över det som kommit fram i anmälan. Av yttrandet skulle särskilt framgå hur nämnden såg på omfattningen av sin prövning i förhållande till hästägarens klagomål avseende AA och även hur frågorna om kvaliteten på eftervården, ansvar och kompetens – dvs. de frågor som nämnden grundat sin bedömning på – hade lyfts under handläggningen och om AA hade fått möjlighet att yttra sig över dem. Det skulle också framgå av yttrandet hur handläggningen förhållit sig till nämndens utredningsansvar.

Ansvarsnämnden lämnade i huvudsak följande yttrande (bilagorna utelämnas här):

Upplysningar och yttrande

Ansvarsnämnden för djurens hälso- och sjukvård (i fortsättningen nämnden) bilägger akt med innehållsförteckning. Av dessa handlingar framgår hur nämnden har handlagt ärendet.

Nämnden har i det aktuella fallet prövat en anmälan från en privatperson och ärendet gällde ett sto. Anmälaren riktades mot två veterinärer varav en var AA. Anmälan föranledde inte någon disciplinpåföljd. Nämnden konstaterade dock att eftervården inte hade varit optimal och kritiserade AA i denna del. Bakom denna bedömning låg tillgängliga journaler, vad parterna anfört i sina skrifter, hur uppgifterna bemötts i skrifter samt ljudfiler. Samtliga dessa handlingar har AA haft tillgång till och fått möjlighet att bemöta. Utifrån dessa handlingar konstaterade nämnden att det förelåg brister i den eftervård som AA varit ansvarig för. Hon har inte lastats för andra veterinärers eventuella brister. Nämnden identifierade följande brister.

- Hästen opererades den 18 december 2018 av en annan veterinär. AA skrev efter denna operation en plan för fortsatt vård. Här rekommenderade hon frekvent uttagning av plugg för spolning (3 gånger de första 22 dagarna). Den initiala pluggen borde dock enligt nämnden ha

lämnats kvar flera veckor eftersom den satt bra. Detta för att inte riskera bakterier i sårhålan, vilket är en infektionsrisk. AA gjorde således en suboptimal plan. De två första urtagningarna av tre gjorde inte AA, men det var alltså hon som lade planen för vården.

- Den 18 januari 2019 hade AA hästen på återbesök. Då togs pluggen bort. Ägaren beskrev en hel del komplikationer som hästen hade. I detta läge gick inte AA vidare med t.ex. röntgen trots att hon var medveten om att komplikationer kunde uppkomma fyra till sex veckor efter operationen.
- Av ett inspelat samtal med djurägaren framgår att AA den 28 februari 2019 rådde sina kollegor att avvakta med remitteringen av hästen till Strömsholm.
- Den 6 mars 2019 följde AA inte den ansvarige kirurgens eftervårdsinstruktioner. Vid hemgång den 10 mars fanns ett hemgångsråd där det står att pluggen ska kontrolleras fyra gånger de kommande två veckorna. De tre första gångerna skulle den inte tas ut, först den fjärde gången ska den bytas ut. Redan vid första kontrollen den 12 mars tog AA ut pluggen trots att den satt bra. Hon spolade och satte i en ny plugg.

I detta fall valde nämnden att inte i detalj redovisa den kritik som nämnden ansåg fanns av AA:s hantering av eftervården. Nämnden skrev istället att eftervården inte var optimal och att hästen borde ha remitterats vidare i ett tidigare skede.

Nämnden anser att omfattningen har varit anpassad till anmälarens klagomål och att nämnden uppfyllt sitt utredningsansvar. Som redovisats ovan har nämnden grundat sin bedömning på handlingar som finns i ärendet, handlingar som AA har fått möjlighet att yttra sig över.

AA kommenterade nämndens svar och framhöll bl.a. att nämndens kritik av behandlingsmetoden saknade vetenskaplig förankring och att det inte var hon utan kirurgen som utformade planen för hästens eftervård. Hon skickade också in ett yttrande från kirurgen till stöd för det.

I ett beslut den 18 oktober 2023 anförde *JO Katarina Pahlsson* följande:

Bedömning

Inledning

Ansvarsnämnden för djurens hälso- och sjukvård ska ta upp och pröva ärenden om disciplinpåföljd efter anmälan från bl.a. en djurägare (se 7 kap. 1 och 6 §§ lagen [2009:302] om verksamhet inom djurens hälso- och sjukvård). Nämnden har ingen rätt att ta upp ärenden på eget initiativ.

Disciplinpåföljd, dvs. erinran eller varning, får meddelas den som tillhör djurhälsopersonalen och som uppsåtligt eller av oaktsamhet åsidosätter sina skyldigheter vid verksamhet inom djurens hälso- och sjukvård, t.ex. i förhållande till skyldigheten att fullgöra sina arbetsuppgifter i överensstämmelse med vetenskap och beprövad erfarenhet. Om felet med hänsyn till samtliga omständigheter är ringa eller om det framstår som ursäktligt får disciplinpåföljd underlåtas. (Se 2 kap. 1 § och 6 kap. 1 § samma lag.) I nämndens uppdrag ligger alltså att veterinärmedicinskt bedöma den behandling som djurhälsopersonalen utfört.

JO brukar som regel inte uttala sig om bedömningar i sak. Utgångspunkten för min granskning är följaktligen hur ansvarsnämnden förhållit sig till de

formella krav som ställs på handläggningen av ärenden om disciplinpåföljd. Inom ramen för det kommer jag emellertid att i någon mån bedöma nämndens hantering och ställningstaganden utifrån det underlag den haft tillgång till.

Skyldigheten att motivera beslut

Generellt gäller att ett beslut som kan antas påverka någons situation på ett inte obetydligt sätt ska innehålla en klagörande motivering, om det inte är uppenbart obehövligt. En sådan motivering ska innehålla uppgifter om vilka föreskrifter som har tillämpats och vilka omständigheter som har varit avgörande för myndighetens ställningstagande. (Se 32 § förvaltningslagen [2017:900], FL.) Det är uppenbart att ett beslut i ett disciplinärende kan ha stor betydelse för den anmälda yrkesutövaren. I rättspraxis understryks det också att det är ett oeftergivligt krav att ett sådant beslut tydligt redovisar vilka faktiska fel och brister som ett beslutsorgan ansett är styrka och som ligger till grund för en disciplinpåföljd (jfr t.ex. RÅ 1989 ref. 67). Enligt min mening måste detta gälla även i fall som det nu aktuella, där nämnden uttalat att det funnits brister som inte varit tillräckligt allvarliga för att tilldela en disciplinpåföljd. Jag anser vidare att beslutsorganet är skyldigt att redogöra för hur det värderat anmälares påståenden i förhållande till utredningen i övrigt och kommit fram till slutsatsen att ett fel förelegat.

Som redovisats inledningsvis anförde ansvarsnämnden i det aktuella beslutet i princip bara att eftervården av hästen inte hade varit optimal och att AA ansvarade för den vården. Hur nämnden kom fram till denna slutsats framgår inte. Vilka fel som nämnden ansåg att det var frågan om preciserades inte heller på något annat sätt än att AA borde ha remitterat hästen vidare för åtgärd i ett tidigare skede när komplikationer uppkom. Denna motivering är så svepande att det inte går att förstå vilka brister som nämnden har kommit fram till att AA ska lastats för och på vilket sätt dessa inneburit fel i veterinärmedicinskt hänseende. Det framgår inte heller hur nämnden förhållit sig till att AA vid flera tillfällen uppgett att hon skött eftervården tillsammans med kollegor, att hästen behandlades av andra veterinärer när den utvecklade komplikationer och att hon själv då var på semester. Jag kan därmed konstatera att beslutsmotiveringen inte uppfyller de krav som ställs enligt förvaltningslagen.

Jag kan i anslutning till detta konstatera att det i beslutet finns en notering om att djurägaren har lämnat in ett intyg från en viss veterinär men att ansvarsnämnden har utelämnat uppgiften att den fått veta att den namngivne veterinären inte stått bakom vad som i själva verket är en skrift från anmälares. Låt vara att det är oklart hur nämnden har värderat det s.k. intyget, men redogörelsen är klart ofullständig och bidrar till intrycket att beslutet inte utformats med tillräcklig omsorg och noggrannhet.

Kraven på utredningen i disciplinärenden

Ansvarsnämnden ska se till att varje ärende blir tillräckligt utrett. Det framgår av 7 kap. 11 § lagen om verksamhet inom djurens hälso- och sjukvård (se också 23 § FL). Det är alltså nämndens ansvar att se till att beslutsunderlaget, dvs. utredningen i ärendet, belyser den anmälda situationen tillräckligt väl. Detta

innebär dock inte att all information som förekommer i utredningen fritt kan läggas till grund för ett beslut att påföra en anmäld yrkesutövare en disciplinpåföljd. Nämnden har att förhålla sig till prövningsramen, som följer av vad som har anmälts. Vidare måste nämnden naturligtvis uppfylla kommunikationsskyldigheten i 25 § FL, som ytterst ger uttryck för den grundläggande rättsprincipen att ingen ska dömas ohörd (se prop. 2016/17:180 s. 154). JO har understrukit att det inte är förenligt med grundläggande förvaltningsrättsliga principer att ett beslutsorgan slår fast ett fel utan att den kritiserade fått uttrycklig möjlighet att kommentera sitt handlande eller den utredning som kommer att ligga till grund för en prövning (se bl.a. JO 2000/01 s. 425).

Nämnden har förklarat att den har grundat sin bedömning på handlingarna i ärendet och att AA haft tillgång till och fått möjlighet att bemöta dem. Det är dock inte tillräckligt. I den mån nämnden bedömer att vissa frågor ligger inom prövningsramen för ett ärende måste den också förmedla det till den anmälda yrkesutövaren (se t.ex. JO 2009/10 s. 335 samt RÅ 1989 ref. 67 och RÅ 1990 ref. 108). Av remissvaret framgår att nämnden har lagt ansvaret för eftervården på AA för att hon bedömts ha planerat den. Jag kan dock konstatera att djurägaren inte uttryckligen har utpekat henne som ansvarig för eftervårdens utformning och att nämnden inte har lyft några direkta frågor kring det. AA kan därmed inte anses ha haft anledning att kommentera det påstådda förhållandet under handläggningen. Jag noterar vidare att den ljudinspelning som nämnden säger sig ha lagt till grund för bedömningen av ärendet inte skickades till AA, utan endast har funnits tillgänglig vid förfrågan. Inte heller ett sådant tillvägagångssätt är förenligt med kraven på kommunikation i 25 § FL och de principer som bestämmelsen ger uttryck för. Nämndens hantering har inte varit acceptabel i denna del.

För att det ska bli aktuellt att påföra en disciplinpåföljd krävs inte enbart att påståendena är så preciserade att den anmälda yrkesutövaren har anledning att kommentera dem utan också att det som görs gällande otvetydigt kan slås fast i utredningen. Beviskravet i dessa ärenden innebär att det ska föreligga i princip full bevisning. (Se bl.a. RÅ 1990 ref. 64 och RÅ 1993 ref. 26.) Det finns enligt min mening inte någon anledning för en ansvarsnämnd att efterge dessa krav när den bedömer att en anmäld yrkesutövare visserligen har begått fel men det inte finns tillräckliga skäl att meddela disciplinpåföljd. Tvärtom gäller det i lika hög grad då, eftersom den kritiserade i ett sådant fall inte kan överklaga beslutet. Jag ställer mig därför frågande till att nämnden kritiserat AA för att inte ha remitterat hästen vidare för åtgärd i ett tidigare skede när komplikationer uppkom. Som jag tidigare varit inne på framgår det inte heller av beslutet hur nämnden dragit sina slutsatser och jag har för egen del svårt att se att det finns stöd för bedömningen i nämndens utredning.

Avslutande synpunkter

Ansvarsnämnden har i yttrandet till JO preciserat ett antal brister som den ska ha funnit i AA:s behandling. Först här har alltså nämnden framfört konkretiserad kritik, vilken inte anges i dess beslut. En sådan hantering är mycket uppseendeväckande.

Handläggningen av det aktuella ärendet har inte varit förenlig med det grundlagsfästa kravet i 1 kap. 9 § regeringsformen att den som fullgör offentliga förvaltningsuppgifter ska iakttä saktighet i sin verksamhet. Sammantaget förtjänar ansvarsnämnden allvarlig kritik.

Ärendet föredrogs av rättssakkunniga Reb Kerstinsdotter. I beredningen deltog även byråchefen Charlotte Håkansson.

Ett beslut att förbjuda enskilda personer att besöka en myndighets utställningar och bibliotek saknade rättsligt stöd

(Dnr 4149-2021)

Beslutet i korthet: Forum för levande historia förbjöd två personer att besöka myndighetens utställningar och bibliotek under ett halvårs tid. Myndigheten motiverade åtgärden med att personernas beteende var ett arbetsmiljöproblem.

I beslutet konstaterar JO att en del myndighetslokaler, t.ex. bibliotek, utställningslokaler och receptioner, är öppna för allmänheten under vissa bestämda tider. För sådana lokaler får myndigheten besluta om allmänna ordningsregler. Vad som i övrigt ska gälla för allmänhetens tillträde har myndigheten, utan stöd i lag, begränsade möjligheter att bestämma.

Den åtgärd som myndigheten vidtog var långtgående och kunde närmast liknas vid ett portförbud. Enligt JO kunde åtgärden inte vidtas inom ramen för de ordningsregler som myndigheten normalt får besluta om, utan den krävde stöd i lag. Det fanns inte lagstöd för åtgärden och myndigheten kritiserades för den.

JO konstaterar vidare att myndigheten inte hade någon laglig möjlighet att sätta kraft bakom orden och upprätthålla förbudet. Med anledning av det uttalar JO att det är viktigt att en myndighet inte ger sken av att ha befogenheter som den saknar.

Anmälan

I en anmälan som kom in till JO den 19 maj 2021 förde AA och BB fram klagomål mot Forum för levande historia med anledning av att en av myndighetens chefer meddelat att de var avstängda från myndighetens lokaler, inklusive biblioteket. Åtgärden vidtogs för att tysta dem sedan de kritiserat verksamhetens kvalitet.

Utredning

Forum för levande historia yttrade sig till JO i september 2021.

Myndigheten redovisade i huvudsak följande om sin verksamhet.

Verksamheten bedrivs i syfte att främja demokrati, tolerans och alla människors lika värde mot bakgrund av Förintelsen. Den syftar också till att informera om Förintelsen och kommunismens brott mot mänskligheten. Myndigheten bedriver verksamheten i många olika former och mot olika målgrupper.

Lokalerna utgörs av publika delar med utställningar och bibliotek. Övriga ytor är interna kontorsytor.

Myndigheten redovisade sammanfattningsvis följande bakgrund till myndighetens agerande och omständigheter kring den påstådda avstängningen.

AA och BB har under många år besökt myndighetens utställningar och bibliotek och frekvent deltagit i visningar som hållits av myndighetens personal. Besöksfrekvensen har ibland varit flera gånger i veckan, ibland varje dag. Besöken har ofta varat ett antal timmar varje gång, dvs. under större delen av lokalernas öppettider. Under åren har de avbrutit, kritiserat och kränkt enskilda medarbetare som haft visningar eller workshoppar för allmänheten eller inbjudna grupper. De har även vänt sig direkt till andra besökare och fört fram kritik och egna synpunkter. Medarbetarna upplever oro över att AA och BB ska komma till visningarna. Det är ett arbetsmiljöproblem som under flera år tagits upp i bl.a. incidentrapporter och medarbetarsamtal.

Vid ett möte den 4 maj 2021 fick AA och BB muntlig information om att de inte var välkomna att besöka myndighetens publika lokaler under det närmaste halvåret. Det fattades inte något formellt beslut om tillträdesförbud, utan det var myndighetens önskan att de inte skulle besöka lokalerna. Vid mötet informerades AA och BB om att de var välkomna att ta del av myndighetens digitala verksamhet och att de kunde lämna skriftliga synpunkter på verksamheten. De skulle inte ha avvisats om de ändå kom till lokalerna.

Myndigheten redovisade sammanfattningsvis följande bedömning.

Den rättsliga grunden för myndighetens agerande är arbetsgivarens skyldigheter enligt arbetsmiljölagen. Externa besökare kan genom sitt beteende vara en risk för arbetsmiljön. Våldsamma, stökiga eller provocerande besökare måste hanteras av personalen, men arbetsgivaren har en skyldighet att se till att de anställda inte utsätts för kränkande behandling och att arbetsmiljön är tillfredsställande.

Myndigheten har vid flera tillfällen förklarat för AA och BB att deras uppträdande är problematiskt och ett arbetsmiljöproblem. De har dock inte ändrat sitt beteende. Inte heller vid mötet i maj 2021 uppvisade AA och BB någon förståelse för hur de påverkar och försämrar arbetsmiljön. Det fanns därför inte någon annan utväg än att förklara för dem att man önskade att de inte fysiskt skulle besöka de publika lokalerna under en period. Förbudet gällde hela den publika delen. Myndigheten var dock tillgänglig för kontakt och dialog, och förbudet påverkade inte möjligheterna att ta del av allmänna handlingar.

AA och BB kommenterade yttrandet.

I ett beslut den 14 november 2022 anförde *JO Per Lennerbrant* följande:

Bedömning

Begränsningar för allmänheten i fråga om att besöka en myndighets publika lokaler

Rätten att röra sig fritt regleras i regeringsformen och Europakonventionen och får endast inskränkas genom lag (se 2 kap. 8, 20 och 21 §§ regeringsformen och artikel 2 i fjärde tilläggsprotokollet till konventionen).

Rent generellt gäller att allmänheten inte har fritt tillträde till en myndighets lokaler. Det är i stället upp till myndigheten att, med beaktande av bl.a. bestämmelserna i tryckfrihetsförordningen om handlingsoffentlighet och förvaltningslagen om service och tillgänglighet, avgöra vad som ska gälla för tillträdet. (Se t.ex. JO 1996/97 s. 381, dnr 809-1995, och JO 2006/07 s. 408, dnr 1269-2005.)

En myndighet måste därutöver alltid ta hänsyn till kraven på saklighet och opartiskhet i 1 kap. 9 § regeringsformen. En myndighets beslut och faktiska handlande får grundas enbart på hänsyn som enligt gällande författningar får beaktas. Kravet på saklighet och opartiskhet gäller inte enbart vid myndighetsutövning.

En del myndighetslokaler är under vissa bestämda tider öppna för allmänheten. Det kan handla om t.ex. ett bibliotek, en utställningslokal eller en reception. För sådana lokaler som allmänheten i princip har rätt att vistas i kan myndigheten besluta om allmänna ordningsregler. Myndigheten kan däremot inte utan stöd i lag besluta om t.ex. portförbud för personer som uppträder störande eller hotfullt i lokalerna. (Se JO 2009/10 s. 436, dnr 2795-2007.)

AA och BB förbjöds att besöka de publika delarna av lokalerna

Enligt myndigheten fattades inte något beslut om tillträdesförbud, utan det som meddelades AA och BB var myndighetens önskemål att de inte skulle besöka de publika delarna av lokalerna, dvs. utställningsdelarna och biblioteket. Enligt myndigheten skulle de dock inte ha avvisats från lokalerna om de trots allt kom dit.

Även om det inte fattades något formellt beslut i det här fallet gav myndighetens besked till AA och BB den 4 maj 2021 uttryck för dess uppfattning att de inte fick besöka de publika lokalerna under det närmaste halvåret. Det var också så AA och BB uppfattade saken. I praktiken kan myndighetens åtgärd inte bedömas som något annat än ett förbud för AA och BB att besöka utställningarna och biblioteket.

Det fanns inte stöd för förbudet i lag

Av utredningen framgår att myndighetens utställningar och bibliotek är tillgängliga för allmänheten under de öppettider myndigheten bestämt. Lokalerna måste därför betraktas som platser där allmänheten normalt har rätt att vistas. En myndighet får som nämnts besluta om ordningsregler men har utan stöd i lag begränsade möjligheter att därutöver bestämma vad som ska gälla för allmänhetens tillträde.

Myndigheten har motiverat åtgärden med att AA:s och BB:s beteende varit ett arbetsmiljöproblem och hänvisat till arbetsgivarens skyldigheter enligt arbetsmiljölagen.

Jag ifrågasätter inte att myndigheten ansåg sig tvungen att agera. Jag har inte heller anledning att betvivla att åtgärden verkligen syftade till att säkra en god ordningshållning och arbetsmiljö i lokalerna. Samtidigt innebar den att AA:s och BB:s rätt att besöka utställningarna och biblioteket inskränktes på ett sätt som närmast kan liknas vid ett portförbud, vilket är en långtgående åtgärd.

En sådan åtgärd kan enligt min bedömning inte vidtas inom ramen för de ordningsregler som en myndighet normalt får besluta om, utan den kräver stöd i lag. Arbetsmiljölagen, som myndigheten hänvisat till, är inte ett sådant lagstöd. Inte heller i övrigt fanns det vad jag kan se lagstöd för åtgärden.

Jag kan vidare inte se att myndigheten hade någon laglig möjlighet att sätta kraft bakom orden och upprätthålla förbudet för AA och BB att besöka lokalerna. Det verkar inte heller ha varit myndighetens avsikt om AA och BB trots allt skulle ha besökt myndigheten.

Med anledning av det nämnda vill jag betona vikten av att en myndighet inte meddelar förbudsliknande förhållningsregler till enskilda som det inte finns laglig grund för att upprätthålla eller där myndigheten inte har för avsikt att göra det. Det ger sken av att myndigheten har befogenheter som den saknar.

Trots förbudet var myndigheten, enligt sitt yttrande till JO, fortfarande tillgänglig för kontakter och AA och BB hade också möjlighet att ta del av allmänna handlingar på plats hos myndigheten. Jag saknar därför skäl att gå in på frågan om förbudet stod i strid med förvaltningslagens krav på tillgänglighet eller rätten enligt tryckfrihetsförordningen att ta del av allmänna handlingar.

Kritik och avslutande kommentar

Forum för levande historia kritiserar för att ha förbjudit AA och BB att besöka myndighetens utställningar och bibliotek under ett halvårs tid.

Avslutningsvis vill jag nämna att det sedan den 1 juli 2022 finns en möjlighet för åklagare att under vissa förutsättningar besluta om straffsanktionerade tillträdesförbud för personer som allvarligt trakasserar bibliotekspersonal eller andra som besöker ett bibliotek eller som i övrigt väsentligt stör verksamheten där (se lagen om tillträdesförbud till butiker, badanläggningar och bibliotek).

Det som AA och BB i övrigt fört fram ger inte anledning till något uttalande från min sida.

Ärendet föredrogs av rättsakkunniga Sophia Häggmark Elmér. I beredningen deltog även byråchefen Maria Wagermark.

Ett beslut om inhibition av ett redan verkställt beslut om omhändertagande av djur innebär inte att djuren måste återlämnas i avvaktan på överinstansens slutliga prövning

(Dnr 5865-2021)

Beslutet i korthet: En länsstyrelse beslutade att omhänderta tre hästar och bestämde att beslutet fick verkställas omedelbart. Efter överklagande från djurägaren bestämde förvaltningsrätten att länsstyrelsens beslut tills vidare inte skulle gälla i den del som avsåg omedelbar verkställighet (inhibition). Vid tiden för förvaltningsrättens beslut hade hästarna redan omhändertagits.

JO uttalar att ett beslut om inhibition inte per automatik också innefattar ett interimistiskt förordnande om att redan verkställda åtgärder ska återgå. Enligt JO är länsstyrelsens ansvar för djurhållningen av ett omhändertaget djur inte en del av verkställigheten av omhändertagandebeslutet. Därmed

innebär ett beslut om inhibition av ett redan verkställt beslut om omhändertagande av djur inte att djuren måste återlämnas i avvaktan på överinstansens slutliga prövning.

I det aktuella fallet hade förvaltningsrättens beslut om inhibition inte uttryckligen innefattat något förordnande om att de omhändertagna hästarna skulle återlämnas. JO finner därför inte grund för att kritisera länsstyrelsen för att hästarna inte lämnades tillbaka.

Anmälan

I en anmälan till JO uppgav AA att Länsstyrelsen i Gävleborgs län hade verkställt ett beslut om omhändertagande av tre hästar och därefter vägrat att lämna tillbaka hästarna när förvaltningsrätten meddelat inhibition. Han ansåg att länsstyrelsens agerande var helt oacceptabelt.

Utredning

JO begärde att länsstyrelsen skulle yttra sig.

Länsstyrelsen (landshövdingen BB) redogjorde i sitt yttrande för bl.a. följande bakgrundsuppgifter. Länsstyrelsen beslutade den 17 april 2020 att förbjuda den aktuella djurägaren att ha hand om och skaffa hovbärande djur. Vid en uppföljande kontroll den 3 juni 2021 konstaterade länsstyrelsen att djurägaren i strid med djurförbudet hade hand om tre hästar. Den 29 juni 2021 beslutade länsstyrelsen att omhänderta dem och bestämde att beslutet fick verkställas omedelbart. Beslutet verkställdes senare samma dag med handräckning av polis. Djurägaren överklagade beslutet och begärde inhibition. Förvaltningsrätten beslutade den 1 juli 2021 att länsstyrelsens beslut, i den del som avsåg omedelbar verkställighet, tills vidare inte skulle gälla. Länsstyrelsen överklagade förvaltningsrättens beslut samma dag samt begärde inhibition av det. Den 6 juli 2021 utvecklade länsstyrelsen skälen för sitt överklagande. Kammarrätten meddelade prövningstillstånd den 8 juli 2021 och avslog överklagandet den 20 juli 2021.

Länsstyrelsen framförde därefter följande:

Enligt 48 § förvaltningslagen (2017:900) samt 28 § förvaltningsprocesslagen (1971:291) kan en överinstans bestämma att ett överklagat beslut tills vidare inte ska gälla. Regeln har inrättats för att det ska finnas en möjlighet att ibland kunna tillfälligt stoppa en verkställighet. Särskilt viktigt är detta om verkställigheten av beslutet medför skador eller negativa effekter som är svåra eller omöjliga att reparera i efterhand (prop. 2016/17:180, s. 274).

Regeringsrätten har tidigare framhållit att frågan om inhibition faller om verkställighet redan skett (jmf RÅ 1991 not. 201).

Ett beslut som omedelbart kan verkställas får verkställas även om det överklagas och även om inhibition yrkas. Så länge inhibition inte beslutats kan ett omedelbart gällande beslut verkställas. I förevarande ärende har verkställighet skett innan begäran om inhibition inkommit och innan domstolen avgjort frågan om inhibition.

När förvaltningsrätten sedan beslutade om att inhibera länsstyrelsens beslut om omedelbart omhändertagande (ett beslut som alltså redan verkställts) innebar detta, enligt länsstyrelsen, att fortsatt verkställighet stoppades. På grund av inhibitionen har länsstyrelsen avvaktat med beslut om vad

som ska ske med djuren (och alltså valt att inte omedelbart avliva djuren trots den bedömning som gjordes av veterinär om en av hästarnas hälsotillstånd).

Länsstyrelsen har alltså tolkat förvaltningsrättens beslut om inhibition som innebärande att myndigheten inte får gå vidare i ärendet och besluta om vad som ska hända med de omhändertagna djuren (vilket länsstyrelsen enligt 9 kap. 8 § djurskyddslagen annars har att snarast besluta om).

Länsstyrelsen har bedömt att en inhibition av ett redan verkställt beslut om omhändertagande inte innebär att djuren ska transporteras tillbaka till en person med djurförbud. En motsatt tolkning skulle leda till att djur kan komma att transporteras fram och tillbaka på ett sätt som inte är lämpligt. En av hästarna stod under smärtstillande behandling, en situation som påverkar lämpligheten i att transportera djuret. En person med djurförbud får dessutom, förutom att den inte får hålla djur eller ansvara för skötseln av djur, naturligtvis inte heller ansvara för genomförande av medicinering av djur.

Länsstyrelsen överklagade förvaltningsrättens beslut och yrkade att kammarrätten upphäver förvaltningsrättens beslut. För att framhålla vikten av skyndsamhet yrkades även inhibition av förvaltningsrättens beslut. Länsstyrelsen framhöll även i yttrandet till kammarrätten att myndigheten önskade att kammarrätten klargjorde vad en inhibition av redan verkställt beslut innebär.

Kammarrätten kom med sin dom i ärendet den 20 juli. I domen avslög man länsstyrelsens överklagan av förvaltningsrättens beslut och gav inte någon ledning i vad förvaltningsrättens beslut innebär. Förvaltningsrätten såväl som kammarrätten refererar i sina beslut till avgörande från Högsta förvaltningsdomstolen (HFD) från den 24 juli 2021 i mål nr 4988-20 [*HFD 2021 ref. 41, JO:s anm.*] och hur HFD i denna dom resonerat kring skäl för beslut om omedelbar verkställighet. Länsstyrelsen bedömde mot bakgrund av förvaltningsrättens och kammarrättens domskäl att det fanns en stark indikation på att båda instanserna vid en slutlig prövning skulle finna att länsstyrelsen saknat möjlighet att med stöd av 35 § förvaltningslagen förordna om omedelbar verkställighet. Vidare bedömde länsstyrelsen, med hänsyn till HFD:s avgörande att möjligheten att få prövningstillstånd av den frågan var liten. Länsstyrelsen valde därför att inte överklaga kammarrättens dom. Mot denna bakgrund bedömde länsstyrelsen att den mest lämpliga hanteringen var att snarast återtransportera de tre hästarna till djurhållaren, trots det rådande djurförbudet. Eftersom en av hästarna stod under veterinär behandling och den första veterinärundersökningen indikerat behov av vidare undersökningar förelade länsstyrelsen djurhållaren att genom ombud bl.a. tillse att hästarna veterinärundersöktes och att veterinärs ordination följs [...].

Sammanfattningsvis får länsstyrelsen konstatera att detta ärende innehåller en rad situationer där svåra avvägningar har behövt göras, inte minst mot bakgrund av de aktuella hästarnas hälsotillstånd, ett gällande djurförbud, tolkning av innebörden av inhibition av ett redan verkställt beslut, samt domstolarnas tolkning av innebörden av Högsta förvaltningsdomstolens avgörande och dess påverkan på myndigheternas tillämpning av i sammanhanget berörd lagstiftning.

AA kommenterade remissvaret.

I ett beslut den 29 maj 2023 anförde *JO Katarina Pahlsson* följande:

Rättsliga utgångspunkter

Länsstyrelsen kan besluta att förbjuda en fysisk person att ha hand om djur (djurförbud). Av 9 kap. 1 § djurskyddslagen (2018:1192) framgår att djur-

förbud ska meddelas i en rad uppräknade situationer, såsom när någon allvarligt har försummat tillsynen eller vården av ett djur. Ett djurförbud får, enligt 9 kap. 2 § djurskyddslagen, avse alla djur eller begränsas till ett eller flera djurslag. Det kan gälla för en viss tid eller tills vidare. Om den som meddelas djurförbud äger eller håller djur, ska länsstyrelsen enligt 9 kap. 3 § samma lag förelägga honom eller henne att inom en viss tid göra sig av med det eller de djur som omfattas av djurförbudet.

Länsstyrelsen har även möjlighet att besluta att omhänderta djur. Det anges i 9 kap. 5 § djurskyddslagen att ett sådant beslut ska meddelas bl.a. om ett beslut om djurförbud inte följs. Det är länsstyrelsen som ansvarar för att omhändertagandet verkställs. Vid omhändertagande av djur ska länsstyrelsen vidare, enligt 9 kap. 8 § djurskyddslagen, snarast besluta om djuret ska säljas, överlåtas på annat sätt eller avlivas.

I den tidigare gällande djurskyddsförordningen (1988:539) fanns en bestämmelse om att beslut om omhändertagande av djur skulle gälla omedelbart om inte den beslutande myndigheten bestämde något annat. Någon motsvarande bestämmelse finns inte i nu gällande djurskyddslag och djurskyddsförordning (2019:66). Däremot finns det i 35 § förvaltningslagen (2017:900) en allmän bestämmelse om när beslut får verkställas. Av den framgår att huvudregeln är att ett beslut får verkställas först när överklagandetiden har gått ut, förutsatt att beslutet inte överklagats. Ett beslut får dock verkställas omedelbart om ett väsentligt allmänt eller enskilt intresse kräver det, men myndigheten ska i så fall först noga överväga om det finns skäl att avvakta med verkställigheten.

Högsta förvaltningsdomstolen har i rättsfallet HFD 2021 ref. 41 uttalat sammanfattningsvis följande om tillämpningen av 35 § förvaltningslagen i ärenden om omhändertagande av djur. Bestämmelsen om när beslut får verkställas medger inte omedelbar verkställighet i varje situation där djurskyddslagstiftningen inte följs. För att ett omhändertagande ska få gälla omedelbart bör det som regel krävas att djuret är utsatt för lidande eller att det finns en konkret risk för att djuret kommer att fara illa om beslutet inte verkställs omedelbart. Även när dessa förutsättningar är uppfyllda behöver den beslutande myndigheten noga överväga om det ändå finns skäl att avstå från att besluta om omedelbar verkställighet.

Den domstol som ska pröva ett överklagande får, enligt 28 § förvaltningsprocesslagen (1971:291), besluta att det överklagade beslutet, om det annars skulle gälla omedelbart, tills vidare inte ska gälla (s.k. inhibition) och även i övrigt besluta rörande saken.

Bedömning

Inhibition och andra interimistiska förordnanden när verkställda beslut har överklagats

JO har vid upprepade tillfällen uttalat att det är en självklarhet att underinstanser ska följa och lojalt tillämpa domar och beslut från sina överinstanser (se t.ex. JO 2010/11 s. 525). Det innebär att om en överinstans har upphävt ett verkställt överklagat beslut, är beslutsmyndigheten skyldig att om möjligt se till att verkställigheten återgår. Med andra ord ska myndigheten i möjligaste

mån återställa situationen till de förhållanden som skulle ha rått om beslutet aldrig hade verkställts. I vissa fall är förhållandena dock sådana att verkställigheten av ett beslut inte kan återgå. Så är exempelvis fallet om beslutet gäller avlivning av ett omhändertaget djur. Ett annat exempel är att om ett omhändertaget djur har sålts, kan det finnas civilrättsliga hinder mot att återlämna det till den som det har omhändertagits från.

Ett inhibitionsbeslut, dvs. ett förordnande om att ett överklagat beslut tills vidare inte ska gälla, har i regel inte lika långtgående konsekvenser som en slutlig prövning av ett överklagande. Inhibitionen innefattar inte per automatik också ett interimistiskt förordnande om att redan verkställda åtgärder ska återgå (jfr Fitger m.fl., Lagen om domstolsärenden – en kommentar, version 3B, publicerad 2022 i Juno, kommentaren till 26 § lagen om domstolsärenden under rubriken Inhibition). I situationer då verkställigheten av ett beslut inte bara utgörs av en engångsåtgärd, utan kan sägas pågå kontinuerligt, innebär ett inhibitionsbeslut emellertid att verkställigheten ska avbrytas i avvaktan på att målet avgörs slutligt eller något annat bestäms.

Vilka åtgärder ingår i verkställigheten av ett beslut om omhändertagande av djur?

Att länsstyrelsen ansvarar för att ett omhändertagande av ett djur verkställs innebär i de flesta fall i praktiken att myndigheten ser till att djuret hämtas från den plats där djurhållaren har hållit det. Länsstyrelsen kommer därefter också att ansvara för djurhållningen av det omhändertagna djuret, antingen på egen hand eller genom en extern uppdragstagare (jfr prop. 2016/17:224 s. 22–25).

Det vore tänkbart att se länsstyrelsens ansvar för djurhållningen av ett omhändertaget djur som en del av verkställigheten av grundbeslutet. Med ett sådant synsätt skulle verkställigheten av beslutet pågå kontinuerligt fram till det att ett beslut om t.ex. försäljning eller avlivning har verkställts. Det är emellertid också möjligt att se det som att verkställigheten av omhändertagandebeslutet är själva åtgärden att flytta det berörda djuret. Med det synsättet är länsstyrelsens ansvar för djurhållningen inte en del av verkställigheten, utan snarare en konsekvens av att beslutet har verkställts men att det ännu inte har verkställts något beslut om t.ex. försäljning eller avlivning. Frågan om vilket av dessa synsätt som är det riktiga kan ha betydelse för vilka verkningar ett beslut om inhibition av ett omhändertagandebeslut får.

I rättsfallet R78 2:6 från Regeringsrätten (nuvarande Högsta förvaltningsdomstolen) hade kammarrätten avslagit ett yrkande om att ett beslut om omhändertagande av hästar, som gällde omedelbart, inte skulle verkställas i avvaktan på målets avgörande. Hästarna omhändertogs under tiden mellan kammarrättens beslut och Regeringsrättens prövning. Majoriteten i Regeringsrätten uttalade att frågan om verkställighet av polisstyrelsens beslut i samband med omhändertagandet inte kunde prövas i det aktuella målet samt att överklagandet vid angivna förhållanden inte gav anledning till något vidare yttrande från Regeringsrättens sida. En skiljaktig ledamot fann inte skäl att meddela ”förbud mot vidare verkställighet av länsstyrelsens beslut” och ansåg därför att överklagandet skulle avslås.

Vid tiden för Regeringsrättens prövning 1978 var det polismyndigheterna som hade till uppgift att verkställa beslut om omhändertagande av djur och att besluta om djuren skulle säljas eller avlivas. Regelverket för omhändertaganden har sedan dess också ändrats på andra sätt. Stora delar av den grundläggande systematiken är dock oförändrade. Enligt min uppfattning måste rättsfallet R78 2:6 därför fortfarande anses vara relevant.

Mot denna bakgrund finner jag att länsstyrelsens ansvar för djurhållningen av ett omhändertaget djur inte ska ses som en del av verkställigheten av omhändertagandebeslutet. Därmed krävs det ett annat interimistiskt förordnande än ett beslut om inhibition om en domstol bedömer att redan omhändertagna djur bör återlämnas till den tidigare djurhållaren i avvaktan på den slutliga prövningen av ett överklagande av omhändertagandebeslutet.

Bedömningen i detta fall

Förvaltningsrätten har i sitt beslut bestämt ”att det överklagade beslutet om omhändertagande av djuren i den del som avser omedelbar verkställighet inte ska gälla” i avvaktan på att målet prövas slutligt eller annat beslutas. Vid tiden för beslutet hade länsstyrelsen redan omhändertagit hästarna men däremot inte fattat något beslut om att överlåta eller avliva dem.

Jag konstaterar att förvaltningsrättens beslut inte uttryckligen innefattat något förordnande om att de redan omhändertagna hästarna skulle återlämnas i avvaktan på den slutliga prövningen. Vid sådana förhållanden finner jag inte grund för att kritisera länsstyrelsen för att hästarna inte återlämnades till ägaren förrän efter kammarrättens prövning av länsstyrelsens överklagande.

Ärendet föredrogs av rättsakkunniga Albert Pettersson. I beredningen deltog även byråchefen Charlotte Håkansson.

Kritik mot Statens fastighetsverk för att myndigheten utan rättsligt stöd lät sätta upp skyltar om förbud mot att framföra drönare inom ett visst område

(Dnr 6489-2021)

Beslutet i korthet: I början av 2021 lät Statens fastighetsverk sätta upp skyltar med förbud mot att framföra drönare i slottsparken vid Skokloster slott samtidigt som myndigheten ansökte hos Transportstyrelsen om att luftrummet skulle utgöra ett s.k. restriktionsområde. Trots att Transportstyrelsen våren 2021 avslog ansökan lät Statens fastighetsverk skyltarna sitta kvar. Statens fastighetsverk täckte över skyltarna efter det att JO-anmälan hade gjorts.

ChefsJO konstaterar att det inte var förenligt med legalitetsprincipen att sätta upp skyltarna när det inte var förbjudet att framföra drönare i luftrummet. Vidare är det enligt honom anmärkningsvärt att Statens fastighetsverk lät skyltarna sitta kvar efter Transportstyrelsens avslagsbeslut. Statens fastighetsverk får kritik för hanteringen. ChefsJO förutsätter att myndigheten avlägsnar skyltarna, om det inte redan har skett.

Anmälan

I en anmälan som kom in till JO den 19 augusti 2021 och efterföljande skrifter framförde AA klagomål mot Statens fastighetsverk. Klagomålen avsåg i huvudsak att myndigheten utan rättsligt stöd hade satt upp skyltar om förbud att framföra drönare i luftrummet vid Skokloster slott och slottsparken.

AA skickade in fotografier av en skylt och e-postmeddelanden mellan bl.a. honom och en förvaltare vid Statens fastighetsverk.

Av ett e-postmeddelande från förvaltaren till AA i augusti 2021 framgår att skyltarna sattes upp under vintern samtidigt som myndigheten ansökte hos Transportstyrelsen om att upprätta förbudszon mot att framföra drönare samt att myndigheten under våren fick avslag på ansökan.

Utredning

Statens fastighetsverk uppmanades att yttra sig över klagomålen. I sitt remissvar anförde myndigheten sammanfattningsvis följande:

Fastigheten Skokloster tillhör staten. Skoklosters slott är ett statligt byggnadsminne men är inte ett skyddsobjekt enligt skyddslagen. Förvaltningen av fastigheten handhas av Statens fastighetsverk (SFV).

SFV:s förvaltare för Skokloster, som inte är jurist, var av uppfattningen att en markägare har möjlighet att inte bara begränsa användandet av drönare i närheten av byggnader utan även förbjuda användandet på området. Skylten om förbud mot drönare i slottsparken, som sattes upp i början av 2021, bedömdes därför av vederbörande ha stöd i det regelverk som generellt gäller markägares befogenheter.

Utöver de möjligheter en markägare har vad gäller att begränsa användandet av drönare på sin fastighet bedömde förvaltaren att det vore av vikt för bl.a. säkerheten vid Skokloster om Transportstyrelsen beslutade att luftrummet över slottet skulle utgöra ett s.k. restriktionsområde. Ett sådant beslut skulle inte bara innebära förbud mot användande av drönare på området utan även begränsa t.ex. möjligheten att flyga över området med helikopter. Transportstyrelsen av-slog emellertid ansökan om att införa ett restriktionsområde vid Skokloster.

Efter att AA skrivit till SFV tog förvaltaren för Skokloster kontakt med jurister vid SFV och fick då klart för sig att en markägare inte har något rättsligt stöd för att förbjuda drönare på det sätt som angetts på skylten i fråga; skylten borde i stället ha fått en formulering med en mildare skrivning såsom en upplysning om att användandet av drönare i området stör slottets verksamhet. Omgående efter att det blivit utrett att skyltens formulering inte föll inom regelverket för vad en markägare kan bestämma täcktes skylten över.

SFV beklagar den felaktiga formuleringen av skylten och kommer att förtydliga i sina interna instruktioner att skyltar som myndigheten sätter upp i egenskap av fastighetsförvaltare av statens mark och byggnader endast får innehålla uttryckliga förbud om det finns ett tydligt rättsligt stöd för en sådan formulering.

AA kommenterade remissvaret och anförde bl.a. att förbudsskylten täckts för med tejp som kan avlägsnas av vem som helst.

I ett beslut den 23 augusti 2022 anförde *chefsJO Erik Nymansson* följande:

Bedömning

Rättsliga utgångspunkter

Den offentliga makten ska utövas under lagarna. Det framgår av 1 kap. 1 § tredje stycket regeringsformen, RF. Bestämmelsen ger uttryck för den s.k. legalitetsprincipen, som är fundamental i svensk rätt och innebär att all maktutövning ska vara grundad på lag eller annan föreskrift. Principen brukar framhållas som ett skydd mot en nyckfull och godtycklig maktutövning från det allmännas sida (se prop. 2016/17:180 s. 57 ff.). Den är även en av de principer som anses känneteckna en rättsstat. Principen är inte enhetligt definierad men brukar vanligtvis uppfattas som ett krav på att ingripanden mot enskilda ska ha ett klart författningsstöd.

Sedan den 1 juli 2018 kommer legalitetsprincipen också till uttryck i 5 § första stycket förvaltningslagen (2017:900), FL. Där anges att en myndighet endast får vidta åtgärder som har stöd i rättsordningen. I förarbetena uttalas att principen är av central betydelse inom förvaltningsrätten eftersom kravet på författningsstöd bildar utgångspunkt för myndigheternas verksamhet såväl när det gäller att handlägga ärenden och besluta i dessa som i fråga om andra verksamheter som en myndighet bedriver (se a. prop. s. 58).

De aktuella förbudsskyltarna

Av utredningen framgår att Statens fastighetsverk i början av 2021 satte upp skyltar med förbud mot att framföra drönare i slottsparken vid Skokloster slott samtidigt som myndigheten ansökte hos Transportstyrelsen om att luftrummet skulle utgöra ett s.k. restriktionsområde. Statens fastighetsverk inväntade alltså inte Transportstyrelsens beslut innan skyltarna sattes upp. Trots att Transportstyrelsen våren 2021 avslog ansökan lät Statens fastighetsverk skyltarna sitta kvar. Statens fastighetsverk täckte över skyltarna efter det att den aktuella JO-anmälan hade gjorts.

Jag kan konstatera att Statens fastighetsverks agerande, att sätta upp skyltarna trots att det inte var förbjudet att framföra drönare i luftrummet, inte är förenligt med legalitetsprincipen. Vidare är det anmärkningsvärt att myndigheten lät skyltarna sitta kvar efter Transportstyrelsens avslagsbeslut. Statens fastighetsverk förtjänar kritik för hanteringen. Jag delar anmälarens bedömning att det inte är tillräckligt att täcka över skyltarna och förutsätter att myndigheten avlägsnar dessa, om det inte redan har skett.

Ärendet föredrogs av områdesansvariga rättsakkunniga Nathalie Stenmark. I beredningen deltog även byråchefen Dan Johansson.

Kritik mot Statskontoret för bristande information om en ledig tjänst

(Dnr 2572-2022 m.fl.)

Beslutet i korthet: Enligt anställningsförordningen ska en statlig myndighet som avser att anställa en arbetstagare på något lämpligt sätt informera om detta så att de som är intresserade av anställningen kan anmäla det till myndigheten inom en viss tid.

I en tidningsartikel angavs bl.a. att Statskontorets generaldirektör hade handplockat en person till en chefstjänst. Av JO:s utredning framgår att information om den lediga tjänsten enbart lämnades på myndighetens fysiska anslagstavla, att informationen satt uppe under fem dagar och att generaldirektören dessförinnan kontaktade den person som sedermera anställdes och informerade om vakansen.

Enligt chefsJO är det inte lämpligt att informera om en ledig anställning enbart på myndighetens fysiska anslagstavla. Ett minimum för att leva upp till kravet i anställningsförordningen är enligt honom att informationen, annat än i rena undantagsfall, publiceras på en myndighets interna och externa webbplats. Många gånger är detta dock inte tillräckligt. De kanaler som är brukliga för den tjänst det är fråga om bör användas.

ChefsJO bedömer att en lämplig ansökningstid som utgångspunkt är tre veckor. Att för den aktuella chefstjänsten begränsa ansökningstiden till fem dagar faller enligt honom klart utanför vad som kan anses lämpligt.

Han har inte någon synpunkt på att en person som är tänkbar för anställningen upplyses om en ledig tjänst, så länge denne inte får något försteg i anställningsprocessen och informationen om anställningen kan nå ut till andra intresserade.

Enligt chefsJO ger förfarandet vid Statskontoret intryck av att det uteslutande var fråga om att bedöma om man önskade anställa den kontaktade personen. Statskontoret har inte levt upp till de grundlagsstadgade kraven på saklighet och opartiskhet. Han är också kritisk till att tjänsten inte anmäldes till Arbetsförmedlingen.

Anmälan

I en anmälan framförde AA klagomål mot generaldirektören och anställda vid Statskontoret som varit inblandade i ett rekryteringsärende. Han anförde bl.a. att det av en artikel i Dagens Nyheter framgår att tillsättningen varit ”riggad”.

Utredning

JO tog del av en artikel i Dagens Nyheter den 24 mars 2022 med rubriken Myndigheten arbetar mot korruption – jobbannons sattes upp i folktomt kontor. I artikeln anges bl.a. att Statskontorets generaldirektör och en personalspecialist i januari 2022 handplockade en tidigare kollega till dem till en ledig visstidsanställning som administrativ chef och att annonsen om tjänsten satt uppe på myndighetens anslagstavla bakom receptionen inne på myndighetens kontor i

fem dagar när kontoret i princip var tomt på grund av covid-19. Vidare anges att generaldirektören kontaktade den person som sedermera anställdes och informerades om vakansen en vecka innan annonsen sattes upp samt att endast den personen sökte tjänsten.

Statskontoret uppmanades att yttra sig över anmälan. I sitt remissvar anförde myndigheten, genom generaldirektören, bl.a. följande:

Saken

Den 17 januari 2022 anslog vi att befattningen var ledig på vår anslagstavla. Anslaget satt uppe i fem dagar till och med den 21 januari 2022. Vi informerades inte om den utlysta tjänsten på intranätet eller på den externa webbplatsen och vi anmälde inte heller den utlysta tjänsten till den offentliga arbetsförmedlingen. Vid ansökningstidens utgång hade endast en sökande, BB, anmält intresse för tjänsten.

Generaldirektören höll intervjuer med BB den 17 respektive 24 januari 2022. Den 21 januari 2022 höll utredningschefen CC en intervju med BB. Referenser togs muntligen av generaldirektören den 17 respektive 24 januari 2022.

Den 24 januari 2022 beslutade vi att erbjuda BB anställningen. Anställningsperioden är fr.o.m. den 1 mars 2022 och t.o.m. den 30 september 2022.

Om vår handläggning

Annonseringen har varit publicerad på myndighetens anslagstavla under fem dagar. Anslagstavlan är placerad väl synligt i myndighetens entré som även delas med samlokaliserade myndigheter. Det har alltså varit möjligt för den som har önskat att söka anställningen. Samtidigt ser vi att det finns utmaningar med det sätt att hantera annonseringen som vi har gjort. Annonseringen avviker från våra gängse rutiner i fråga om antalet dagar. Vi har inte haft information på vårt intranät eller den externa webbplatsen och vi har heller inte lämnat information till den offentliga arbetsförmedlingen. I den delen ser vi skäl till att fortsättningsvis förbättra vårt arbete. Vi vill dock i sammanhanget nämna att i det aktuella ärendet handlade det om att lösa en situation som var hastigt uppkommen. Det innebar också att vår hantering dessvärre behövde präglas av en snabbare hantering än vad som är vanligt hos oss.

Statskontoret är mån om en god förvaltningskultur och frågorna i artikeln och JO:s ärende har lett till att vi arbetar med att förtydliga och utveckla våra rekryteringsprocesser. Vi har sedan tidigare ett etablerat arbetssätt för rekryteringar men detta arbetssätt är inte dokumenterat. Vid tidpunkten för rekryteringen saknade vi interna styrdokument för rekryteringsprocesser vilket vi nu tar fram. I rutinerna kommer vi att tydliggöra vilka grundläggande krav som gäller vid rekrytering, framför allt avseende former och tid för annonsering samt för dokumentation. Rutinerna kommer också ge vägledning i de krav på handläggning som följer av förvaltningslagen för att undvika att det överhuvudtaget blir frågetecken om exempelvis jäv.

Till remissvaret fogades vissa handlingar i anställningsärendet, bl.a. kungörelse om anställningen och anställningsbeslutet.

AA fick tillfälle att kommentera remissvaret.

I ett beslut den 9 mars 2023 anförde *chefsJO Erik Nymansson* följande:

Rättsliga utgångspunkter m.m.

Domstolar samt förvaltningsmyndigheter och andra som fullgör offentliga förvaltningsuppgifter ska i sin verksamhet beakta allas likhet inför lagen samt iaktta saklighet och opartiskhet (1 kap. 9 § regeringsformen, RF).

Bestämmelsen ger uttryck för en allmängiltig offentlighetsprincip. Den innebär att myndigheterna ska iaktta saklighet och opartiskhet samt handla fritt från godtycke och inte särbehandla någon utan stöd i lag (prop. 1973:90 s. 235). Bestämmelsen omfattar inte bara hur en sak rent faktiskt har handlagts och vilka verkliga skäl som ligger bakom ett beslut eller annat handlande från en myndighet. Även hur myndighetens agerande uppfattats är av betydelse (se Bull och Sterzel, Regeringsformen – en kommentar [2019, version 4, JUNO], s. 54 f.).

Vid beslut om statliga anställningar ska avseende fästas endast vid sakliga grunder, såsom förtjänst och skicklighet (12 kap. 5 § andra stycket RF). Behovet av denna bestämmelse ifrågasattes av vissa remissinstanser mot bakgrund av regleringen i 1 kap. 9 § RF. I förarbetena uttalas att kravet på saklighet vid tjänsteställningar är så viktigt att det bör få en speciell plats i regeringsformen (prop. 1973:90 s. 406).

I 4 § lagen (1994:260) om offentlig anställning anges att vid anställning ska avseende fästas bara vid sakliga grunder, såsom förtjänst och skicklighet, och att skickligheten ska sättas främst, om det inte finns särskilda skäl för något annat.

En statlig myndighet som avser att anställa en arbetstagare ska på något lämpligt sätt informera om detta så att de som är intresserade av anställningen kan anmäla det till myndigheten inom en viss tid. Någon information behöver inte lämnas om särskilda skäl talar mot det (6 § första och tredje stycket anställningsförordningen [1994:373]).

När en myndighet vidtar en åtgärd för att utanför myndigheten söka personal till en ledig anställning ska myndigheten som huvudregel även anmäla det till den offentliga arbetsförmedlingen (2 § förordningen [1984:819] om statliga platsanmälningar).

JO har tidigare kritiserat en myndighet som enbart annonserade ut en ledig tjänst internt och på myndighetens anslagstavla, som var placerad innanför myndighetens skalskydd (se JO:s beslut den 21 mars 2016, dnr 6299-2014). JO uttalade att förfarandet i praktiken resulterade i att informationen endast nådde personer som redan var anställda inom myndigheten och att det i regel inte kan anses vara ett lämpligt sätt för en myndighet att informera om en ledig anställning.

Vidare har JO kritiserat en myndighet som enbart annonserade ut två lediga tjänster på myndighetens anslagstavla, som allmänheten hade tillgång till under åtminstone kontorstid (se JO 2018/19 s. 690). JO uttalade att det framstod som självklart att intresserade personer kunde finnas både inom och utanför den aktuella myndigheten och att det i normalfallet krävs mer än bara annonsering på myndighetens fysiska anslagstavla och intranät för att nå ut till de personer som avses i 6 § anställningsförordningen. Enligt JO får annonsering på myndighetens externa webbplats, och/eller i dags- och fackpress, normalt anses som

lämpliga sätt att sprida information om en anställning till de personer som är intresserade av den. Myndigheten fick också kritik för att tjänsterna inte anmäldes till Arbetsförmedlingen. (Se även JO:s beslut den 29 september 2020, dnr 7592-2019.)

Arbetsgivarverket har tagit fram en skriftlig vägledning för statliga arbetsgivare (se Arbetsgivarverket, Anställning i staten, reviderad 2023-01-02). Det ankommer enligt den i första hand på myndigheten att bedöma vilket som är det bästa sättet att informera om en ledig anställning, t.ex. genom en annons i dags- eller fackpress. Det är naturligt att annonsen om den lediga anställningen också anslås på myndighetens anslagstavla. Informationen kan även läggas ut på myndighetens webbplats och i olika sociala medier. Det är inte lämpligt att regelmässigt bara använda sig av den fysiska anslagstavlan. I vissa fall kan det dock räcka, exempelvis om den efterfrågade kompetensen är så specifik att den rimligen inte står att finna någon annanstans än i den krets som normalt tar del av informationen på myndighetens fysiska anslagstavla. Enligt vägledningen kan det finnas särskilda skäl för att avstå från att informera om en ledig anställning t.ex. om en arbetstagare omplaceras till en ledig anställning enligt 7 § andra stycket lagen (1982:80) om anställningsskydd, då arbetsgivaren vill anställa någon som har företrädesrätt till återanställning eller då en myndighet vill anställa en uppsagd arbetstagare som omfattas av Avtal om omställning och därmed ingår i Trygghetsstiftelsens rekryteringsservice (s. 60 f.).

Bedömning

Fram till mitten av 1990-talet fanns detaljerade regler om kungörande av lediga tjänster, bl.a. att en tjänst som en myndighet tillsatte skulle annonseras i en viss tidning, att annonsen skulle anslås på myndighetens anslagstavla och att ansökningstiden skulle vara tre veckor räknat från den dag annonsen infördes i publikationen (se 10 § anställningsförordningen [1965:601]). Dessa regler togs bort i samband med den då genomförda omdaning och förnyelsen av den statliga förvaltningen, som kännetecknades av att myndigheterna inom fastlagda ekonomiska ramar och allmänna riktlinjer gavs stor frihet att uppfylla de mål och syften som i politisk ordning beslutats för respektive verksamhet. Det betonas i förarbetena till lagen om offentlig anställning att en effektiv personalrekrytering är ett viktigt instrument för att kunna uppfylla dessa mål och syften. Myndigheterna, som väl känner sina speciella rekryteringsproblem, anses vara bäst skickade att bestämma på vilket sätt man ska finna den för vissa uppgifter mest lämpliga personen. Det anges också att informationen om lediga anställningar har en betydelsefull funktion i rekryteringsprocessen och att det är viktigt att systemet är utformat så att detta ger bästa möjliga resultat vid rekryteringen (SOU 1992:60 s. 160 f.). De detaljerade reglerna i 1965 års anställningsförordning kom att ersättas av den nu gällande bestämmelsen i anställningsförordningen om att en statlig myndighet som avser att anställa en arbetstagare på något lämpligt sätt ska informera om detta så att de som är intresserade av anställningen kan anmäla det till myndigheten inom en viss tid.

Ett motiv för kravet i anställningsförordningen är som framgått att säkra en effektiv personalrekrytering. Redan då för 30 år sedan sattes det i fråga om

förfarandet med anslag på myndighetens anslagstavla var särskilt ändamålsenligt (SOU 1992:60 s. 161). Med de alternativ som i dag står till buds kan, menar jag, ett förfarande som enbart inbegriper information på en fysisk anslagstavla inte anses vara ändamålsenligt och därför inte ett lämpligt sätt att informera om en ledig anställning. Det är främmande att tänka sig att utomstående söker upp myndigheters fysiska anslagstavlor för att få kännedom om lediga anställningar, och detta är många gånger inte heller det naturliga sättet för en myndighets egen personal att gå till väga. Människor räknar med att kunna få kännedom och ta del av information om lediga tjänster via externa och interna webbplatser. Ett minimum för att leva upp till kravet i anställningsförordningen måste därför anses vara att informationen publiceras på såväl en myndighets interna som externa webbplats. Endast i rena undantagsfall kan det vara lämpligt att göra avsteg från detta krav.

Många gånger är det inte tillräckligt att informationen publiceras på en myndighets webbplatser för att kravet i anställningsförordningen ska anses uppfyllt. Detta gäller särskilt då det är fråga om chefsanställningar där ytterligare kanaler i regel måste nyttjas för att ge bästa möjliga resultat vid rekryteringen. Det viktiga är att de kanaler som är brukliga för den tjänst det är fråga om nyttjas så att de som skulle kunna vara intresserade av en viss tjänst får en rimlig möjlighet att få reda på att den ska tillsättas. Detta är också ägnat att bidra till saklighet och opartiskhet i anställningsprocessen, vilket är avgörande för att skapa förtroende för den och i förlängningen förtroende för den anställande myndigheten.

Det har kommit fram att informationen om den aktuella tjänsten enbart lämnades på Statskontorets fysiska anslagstavla i myndighetens entré. Detta är av de skäl som anförts ovan inte tillräckligt för att leva upp till kravet i anställningsförordningen.

Statskontoret har frångått sin gängse rutin när det gäller ansökningstiden. Det är självfallet svårt att på generell basis uttala sig om vad som är en lämpligt avvägd ansökningstid, även om den tidigare gällande regeln om tre veckor alltså bör kunna tjäna som ett riktmärke. En mängd förhållanden kan här ha betydelse, t.ex. vilken tjänst det är fråga om och om ansökningstiden sammanfaller med större helger. Möjligen finns även utrymme för att i någon mån ta hänsyn till ett behov av att snabbt kunna fylla en uppkommen vakans. Det viktiga i sammanhanget är emellertid att ansökningstiden är tillräckligt lång för att kunna trygga en effektiv personalrekrytering och ge bästa möjliga resultat vid rekryteringen. Att som i detta fall begränsa ansökningstiden för en tjänst som visstidsanställd administrativ chef till fem vardagar faller klart utanför vad som kan anses lämpligt när det gäller ansökningstidens längd.

Vidare har jag förstått att bl.a. generaldirektören kontaktade den person som sedermera anställdes.

Jag har ingen synpunkt på att en person som är tänkbar för anställningen upplyses om en ledig tjänst. För att kravet på saklighet och opartiskhet inte ska kunna sättas i fråga är det dock viktigt att personen inte får något försteg i anställningsprocessen och att informationen om den lediga anställningen kan nå ut till andra intresserade.

I detta fall höll generaldirektören en första intervju med den sedan tidigare kontaktade personen och tog in referenser samma dag som tjänsten enbart anslogs på den fysiska anslagstavlan i de till följd av pandemin förhållandevis folktomma lokalerna. Dessa förhållanden sammantaget med att ansökningstiden gick ut redan fyra dagar senare, vittnar om en mycket låg, om alls någon, ambition att sprida informationen om den lediga tjänsten till andra än den kontaktade personen. Anställningsförfarandet ger intryck av att det uteslutande var fråga om att bedöma om man önskade anställa den kontaktade personen eftersom man inte kunde ha rimliga förväntningar på att andra kandidater skulle finnas att tillgå som ett resultat av det sätt på vilket information lämnades om tjänsten. Förfarandet har inte levt upp till kraven om saklighet och opartiskhet i 1 kap. 9 § RF.

Jag är också kritisk till att tjänsten inte anmäldes till Arbetsförmedlingen enligt förordningen om statliga platsanmälningar.

Statskontoret har anfört att myndigheten ska ta fram skriftliga rutiner för rekryteringsprocessen. Det är förvånande att myndigheten inte tidigare har haft sådana på plats. Jag förutsätter att lämpliga rutiner nu finns och tillämpas.

Ärendet föredrogs av områdesansvariga rättssakkunniga Nathalie Stenmark. I beredningen deltog även byråchefen Dan Johansson.

Fråga om en part efter återförvisning på nytt kan göra en begäran enligt 12 § förvaltningslagen

(Dnr 5151-2022)

Beslutet i korthet: Genom den nu gällande förvaltningslagen infördes ett nytt rättsmedel i 12 §, vilket innebär att en enskild part som har inlett ett ärende under vissa förhållanden har rätt att begära att myndigheten ska avgöra ärendet. En sådan begäran får göras vid ett tillfälle under ärendets handläggning.

JO kommer i beslutet fram till att rättsmedlets begränsning till ett tillfälle under ärendets handläggning ska räknas från det att ärendet inletts i första instans till dess att den myndigheten har fattat ett slutligt beslut i ärendet, eventuellt efter återförvisning. En enskild part har därmed inte rätt att göra en ny begäran enligt 12 § efter att ärendet återförvisats, och en myndighet som får in en sådan framställan bör avvisa den snarast.

I beslutet behandlas ett klagomål där anmälaren framställt en ny begäran om beslut enligt 12 § i ett tillsynsärende efter att det återförvisats till första instans. JO kritiserar länsstyrelsen för att ha dröjt i sju veckor med att ta ställning till begäran, men med tanke på frågans komplexitet och att det saknats vägledande uttalanden kritiserar myndigheten inte för att på nytt ha tagit ställning till begäran i sak i stället för att avvisa den.

Bakgrund

AA har anmält Swedavia AB till Länsstyrelsen i Stockholms län för tillsyn enligt miljöbalken. Under 2017 fattade länsstyrelsen ett beslut i tillsynsärendet. Beslutet överklagades till mark- och miljödomstolen, som återförvisade ärendet till länsstyrelsen den 30 november 2018.

Knappt ett år senare begärde AA med stöd av 12 § förvaltningslagen (2017:900), FL, att länsstyrelsen skulle avgöra ärendet eller avslå hans begäran. Därefter gjorde han en anmälan till JO, som kritiserade länsstyrelsens handläggning av hans begäran (se mitt beslut den 10 december 2021, dnr 434-2020).

Den 25 juni 2020 beslutade länsstyrelsen att avsluta tillsynsärendet utan ytterligare åtgärd. Även det beslutet överklagades till mark- och miljödomstolen, som den 3 november 2021 upphävde beslutet och återförvisade ärendet till länsstyrelsen för fortsatt handläggning av en viss fråga.

Anmälan

I en anmälan, som kom in till JO den 27 juni 2022, klagade AA på länsstyrelsen för långsam handläggning av en ny begäran enligt 12 § FL, som han hade framställt i tillsynsärendet efter återförvisningen. Det framgick att han i en skrivelse den 17 maj 2022, med stöd av 12 § FL, hade begärt att länsstyrelsen skulle avgöra ärendet eller avslå hans begäran.

Utredning

JO tog inledningsvis del av ett dagboksblad daterat den 18 augusti 2022 i länsstyrelsens ärende med dnr 555-74834-2021. Av dagboksbladet framgick bl.a. följande. Ärendet registrerades den 3 november 2021 när länsstyrelsen tog emot mark- och miljödomstolens beslut om återförvisning och handläggningen återupptogs. Den 17 maj 2022 kom AA:s begäran enligt 12 § FL in till länsstyrelsen. I dagboksbladet fanns det ingen uppgift om att länsstyrelsen hade fattat beslut med anledning av den begäran.

JO uppmanade därefter länsstyrelsen att lämna upplysningar om och yttra sig över handläggningen av AA:s begäran enligt 12 § FL, särskilt hur handläggningen förhållit sig till JO:s tidigare kritikbeslut och de uppgifter som länsstyrelsen då hade lämnat om informationshövande insatser.

Länsstyrelsen lämnade den 1 november 2022 följande yttrande (bilagor utelämnade):

Yttrande

— — —

Länsstyrelsen kan inledningsvis konstatera att myndigheten inte har avgjort eller fattat något beslut om att avslå AA:s begäran enligt 12 § första stycket förvaltningslagen [...] inom fyra veckor, dvs den tid som är angiven i paragrafen. Av tredje stycket nämnda paragraf framgår att en sådan prövning får begäras av parten vid ett tillfälle under ärendets handläggning. Nu aktuell begäran har framställts i ett ärende som återförvisats till Länsstyrelsen för fortsatt handläggning och där AA även tidigare i det återförvisade ären-

det begärt att Länsstyrelsen ska avgöra ärendet. Oavsett detta ska självklart en begäran besvaras inom den tid som förväntas. Genom att inte hantera och besvara AA:s begäran eller förfrågan har Länsstyrelsens handläggning varit bristfällig, antingen enligt 6 § förvaltningslagen eller enligt 12 § förvaltningslagen.

Länsstyrelsen beklagar det inträffade och kommer, förutom det arbete som pågår med informationshöjande insatser, även att genomföra mer riktade insatser vad gäller just begäran enligt 12 § förvaltningslagen. Länsstyrelsen avser även att se över rutiner för överlämningar handläggare emellan för att minimera risken för att en liknande situation uppstår.

I JO:s anmodan anges att det i yttrandet särskilt ska framgå hur handläggningen förhåller sig till det som uttalas i JO:s tidigare beslut och de uppgifter om informationshöjande insatser som länsstyrelsen då utlovade.

Nedan följer en närmare redovisning härav.

Länsstyrelsens handläggning avser ett tillsynsärende vid myndigheten enligt miljöbalken rörande verksamheten vid Arlanda flygplats.

Länsstyrelsens handläggning av en tidigare begäran från AA enligt 12 § förvaltningslagen föranledde kritik från JO, beslut den 10 december 2021 i JO:s ärende 434-2020. Nu aktuell begäran har framställts i ett ärende hos Länsstyrelsen som rör samma sak som det tidigare tillsynsärendet där Länsstyrelsen fick kritik. Ärendet är återförvisat till Länsstyrelsen enligt en dom i mark- och miljödomstolen den 3 november 2021 i mål 5741-20.

AA:s nu aktuella begäran enligt 12 § förvaltningslagen inkom till Länsstyrelsen den 17 maj 2022. AA upprepade sin begäran den 27 juni 2022. AA:s begäran avslogs den 5 juli 2022, se bilaga.

Länsstyrelsen konstaterar att handläggningen av AA:s begäran har varit bristfällig. Handläggningen var inte förenlig med vare sig 6 eller 12 §§ förvaltningslagen eller med vad som anges i JO:s beslut den 10 december 2021. I sitt tidigare yttrande den 24 juni 2020 anförde Länsstyrelsen att det finns en mall för beslut enligt 12 § förvaltningslagen på sitt intranät. Vidare anfördes att informationsinsatser skulle genomföras efter sommaren i syfte att göra mallen mer känd så att den skulle komma till användning i större utsträckning.

Länsstyrelsen har genomfört punktinsatser för att höja medvetandet om de krav som ligger på myndigheten enligt bl.a. 11 och 12 §§ förvaltningslagen. Informationsspridningen har genomförts i form av föreläsningar för enskilda enheter inom myndigheten. Det har dock under pandemin inte varit möjligt att nå samtliga anställda. När det gäller enheten som ansvarar för tillsynen över verksamheten vid Arlanda flygplats, miljöskyddsenheten, är en utbildning planerad till den 21 november 2022.

Övrigt

Det tillsynsärende i vilket AA har framfört sin begäran enligt 12 § förvaltningslagen återförvisade till Länsstyrelsen enligt en dom i mark- och miljödomstolen den 3 november 2021. Domstolen instruerade Länsstyrelsen att inhämta mer information inför ett förnyat ställningstagande från myndigheten om användningen av bana 19 R för start vid flygplatsen är förenlig med flygplatsens miljöbalkstillstånd. Tillsynen enligt miljöbalken är framåt-syftande. Det innebär att Länsstyrelsens tillsynsbeslut måste utgå från aktuella förhållanden. Det är mot denna bakgrund som informationsinhämtningen i tillsynsärendet tar tid. Vid tidpunkten för mark- och miljödomstolens återförvisning av tillsynsärendet var flygtrafiken av sådan begränsad omfattning att det inte bedömdes lämpligt ta ställning till om den dåvarande användningen var förenlig med tillståndet.

Länsstyrelsen avser att handlägga ärendet utan onödigt dröjsmål och avsluta ärendet genom ett beslut så snart beredningen är klar. Länsstyrelsen vill även upplysa om att den fortsatta handläggningen av ärendet kommer

att ske av annan handläggare. Detta för att inte myndighetens opartiskhet ska kunna ifrågasättas.

Länsstyrelsen lämnade in ett beslut daterat den 5 juli 2022 i ärende 500-38454-2022, i vilket AA:s begäran om beslut enligt 12 § FL avsågs.

AA kommenterade remissvaret.

I ett beslut den 28 juni 2023 anförde *JO Katarina Pahlsson* följande:

Bedömning

När den nu gällande förvaltningslagen trädde i kraft den 1 juli 2018 infördes en ny bestämmelse i 12 §. Tillsammans med främst 11 § behandlar den åtgärder när handläggningen hos en myndighet försenas. Bestämmelsen i 12 § innebär att om ett ärende som inlett av en enskild part inte har avgjorts i första instans senast inom sex månader får parten skriftligen begära att myndigheten ska avgöra ärendet. Myndigheten ska inom fyra veckor från den dag då en sådan begäran kom in antingen avgöra ärendet eller i ett särskilt beslut avslå begäran. En sådan prövning får begäras av parten vid ett tillfälle under ärendets handläggning. Myndighetens beslut om att avslå en begäran om att ärendet ska avgöras får överklagas till den domstol eller förvaltningsmyndighet som är behörig att pröva ett överklagande av avgörandet i ärendet. Om överinstans bifaller överklagandet ska den förelägga den myndighet som har meddelat avslagsbeslutet att snarast eller inom viss tid avgöra det ärende som överklagandet avser. Överinstansens beslut får inte överklagas. (Se 12 och 49 §§ FL.)

Av förarbetena framgår att syftet med bestämmelsen i 12 § var att införa ett nytt rättsmedel mot långsam handläggning för att ge enskilda bättre möjligheter att påskynda det slutliga avgörandet i förvaltningsärenden som drar ut oskäligt länge på tiden (se SOU 2010:29 s. 299 f. och prop. 2016/17:180 s. 112 f.).

Begränsningen att rättsmedlet endast får användas en gång under ärendets handläggning och att överinstansens avgörande inte får överklagas motiverades med att det av effektivitetsskäl ansågs angeläget att instanskedjan hålls kort. I propositionen betonades särskilt vikten av att utforma det nya förfarandet så att enskildas intresse av att få ett snabbt avgörande på lämpligt sätt balanseras mot intresset av att det allmännas resurser tas i anspråk på ett effektivt sätt. Ett effektivt förfarande ansågs förutsätta att det inte skulle vara möjligt att tvinga fram upprepade bedömningar av utredningsläget. (Se a. prop. s. 127 f.)

Som framgått gjorde AA sin nu aktuella begäran om beslut efter att mark- och miljödomstolen hade återförvisat ärendet till länsstyrelsen för fortsatt handläggning. Länsstyrelsen har kort uppehållit sig kring detta i sitt remissvar och påtalat att en begäran om beslut enligt 12 § FL får göras vid ett tillfälle under ärendets handläggning. Länsstyrelsen avvisade dock inte AA:s andra begäran om beslut utan prövade den så småningom i sak genom ett avslagsbeslut.

Detta väcker frågan om hur den i bestämmelsen föreskrivna begränsningen till ett tillfälle under ärendets handläggning i första instans ska tillämpas i ärenden som återförvisats dit för fortsatt handläggning. Frågan har inte uttryckligen behandlats i förarbetena.

Som framgått har lagstiftaren starkt betonat de effektivitetsskäl som legat till grund för föreskriften att rättsmedlet endast får användas vid ett tillfälle

under ärendets handläggning. Vad som utgör ett ärende anges emellertid inte i förvaltningslagen och inte heller i förarbetena finns någon direkt definition av begreppet. Ärendehandläggning ställs dock vanligen mot faktisk verksamhet, som också utförs av myndigheterna. Skillnaden mellan dessa åtgärder beskrivs principiellt ligga i att handläggningen av ärenden utmynnar i ett beslut av något slag. Vidare sägs att ärendehandläggningen innefattar alla åtgärder som en myndighet vidtar från det att ett ärende inleds till dess att det avslutas. För att veta om ett ärende har inletts vid en myndighet är det av betydelse att kunna avgöra om myndigheten måste avsluta handläggningen genom ett beslut. (Se SOU 2010:29 s. 96 f. och prop. 2016/17:180 s. 23 f.)

Visserligen kan det noteras att återförvisade ärenden många gånger får ett nytt ärendenummer hos beslutsmyndigheten. En sådan ordning kan exempelvis bero på hur myndigheten valt att organisera sitt diarium för att uppfylla skyldigheten att registrera allmänna handlingar enligt 5 kap. offentlighets- och sekretesslagen (2009:400). Det kan dock inte betyda att det ska anses vara fråga om ett nytt ärende i förvaltningslagens mening. Vid en återförvisning har det överklagade beslutet vanligtvis upphävts helt eller delvis och ärendet hos underinstansen är därmed inte avslutat. Efter en återförvisning är det alltså i den delen i sak fråga om samma ärende i vilket handläggningen återupptas och fortsätter.

Enligt min mening betyder det sagda att möjligheten att framställa en begäran enligt 12 § FL begränsas till ett tillfälle under ärendets handläggning, räknat från det att ärendet inletts i första instans till dess att den myndigheten fattat ett slutligt beslut i ärendet, eventuellt efter återförvisning.

Mitt ställningstagande innebär att en enskild part inte med framgång kan göra en ny begäran med stöd av 12 § FL efter att ärendet har återförvisats. Eftersom AA tidigare hade gjort en sådan hade han inte rätt att få sin nya framställan prövad i sak.

Jag har tidigare uttalat att myndigheter som får in en begäran av det här slaget måste hantera den på något sätt och att det bl.a. betyder att myndigheten måste ta ställning till om förutsättningarna för att ha rätt till ett beslut enligt 12 § FL är uppfyllda. En myndighet som anser att bestämmelsen av någon anledning inte är tillämplig ska alltså enligt min mening avvisa framställan (se t.ex. mitt beslut den 28 april 2021, dnr 6932-2019).

I ärenden som aktualiserar överväganden om huruvida den som framställt en begäran enligt 12 § är part i ärendet har jag vidare anfört att sådana överväganden inte får dra ut på tiden eftersom det, om bestämmelsen bedöms vara tillämplig, ska vara möjligt att meddela ett särskilt beslut eller avgöra ärendet inom fyra veckorsfristen. Beslut om att avvisa en begäran enligt 12 § FL på den grunden att den som gjort framställan inte är part i ärendet ska därför beslutas inom fyra veckor, dvs. samma tid som myndigheten enligt bestämmelsen har på sig att avgöra ärendet eller fatta beslut om att avslå begäran. (Se mitt inledningsvis nämnda beslut den 10 december 2021, dnr 434-2020 och beslut den 16 maj 2022, dnr 4327-2020.) När det i stället står klart att en enskild part framställt en ny begäran enligt 12 § FL i ett ärende, där han eller hon alltså redan har gjort en sådan, bör dock myndigheten inte avvakta med prövningen utan snarast avvisa den.

I det nu aktuella ärendet tog länsstyrelsen ställning till AA:s begäran den 5 juli 2022, dvs. efter sju veckor. Länsstyrelsen har alltså uppenbarligen ansett att det funnits förutsättningar att pröva AA:s begäran i sak. Som framkommit ska en sådan prövning göras åtminstone inom fyra veckor. Handläggningen har därmed under alla förhållanden inte varit förenlig med vad som föreskrivs i 12 § FL. Länsstyrelsen ska kritiseras för hanteringen i denna del. Med tanke på frågans komplexitet och att det saknats vägledande uttalanden i förarbetena och rättspraxis anser jag dock inte att det finns skäl att kritisera länsstyrelsen för att den på nytt tog ställning till begäran i sak i stället för att avvisa den.

Det som i övrigt har kommit fram i ärendet ger inte anledning till några ytterligare åtgärder eller uttalanden från min sida.

Ärendet föredrogs av rättssakkunniga Reb Kerstinsdotter. I beredningen deltog även byråchefen Charlotte Håkansson.

En kommun har utan stöd i lag kontrollerat om anställda vid kommunen gjort sig skyldiga till brott

(Dnr 7143-2022)

Beslutet i korthet: Södertälje kommun har infört en ordning som innebär att kommunen löpande kontrollerar om de anställda gjort sig skyldiga till brott av visst slag. Kommunen har slutit ett avtal med ett externt företag som på kommunens uppdrag genomför kontrollerna genom sökningar i en databas med offentliga handlingar från domstolar och myndigheter. Slutkandidaten i anställningsförfaranden kontrolleras på motsvarande sätt. För att möjliggöra kontrollerna lämnar kommunen ut personnummer för de personer som ska kontrolleras till företaget.

JO har granskat om kontrollerna av de anställda är förenliga med grundläggande bestämmelser till skydd för enskildas personliga integritet och rätten till respekt för privatlivet. JO gör även vissa uttalanden om kontrollerna av slutkandidaten i anställningsförfaranden.

Kontrollerna av de anställda utgör enligt JO ett betydande ingrepp i den personliga integriteten och de innebär en övervakning och kartläggning av enskildas personliga förhållanden som görs utan samtycke. Något lagstöd för detta finns inte. Kontrollerna strider därför mot regeringsformens skydd för den personliga integriteten. Kontrollerna strider också mot Europakonventionens rätt till respekt för privatlivet. JO anser att kommunens agerande är mycket anmärkningsvärt och får intrycket att kommunen vill begränsa insynen i förfarandet. Kommunstyrelsen får allvarlig kritik för kontrollerna, och JO utgår från att kommunen omprövar den aktuella ordningen.

Avslutningsvis konstaterar JO att det här är andra gången på kort tid som han kritiserar en kommun för att inte ha respekterat kravet på lagstöd för åtgärder som inkräktar på skyddet för den personliga integriteten och privatlivet. JO anser att det finns anledning att informera lagstiftaren om det som kommit fram och skickar därför en kopia av beslutet till regeringen.

Bakgrund och initiativet

I två anmälningar som kom in till JO i juni 2022 fördes det fram klagomål mot Södertälje kommun (se JO:s ärenden med dnr 4545-2022 och 4721-2022).

Av JO:s inledande utredning framgick det att Södertälje kommun ingått ett avtal med en extern aktör om att utföra systematiska kontroller av kommun-koncernens anställda gentemot en databas med offentliga dokument från domstolar och andra myndigheter. Kontrollerna skulle omfatta samtliga anställda och även slutkandidaten i alla rekryteringar innan kommunen lämnar ett erbjudande om anställning.

Kommunen kallar åtgärderna för utvidgade bakgrundskontroller. Syftet är bl.a. att stärka skyddet mot risken att ha en nära koppling till grov brottslighet i den egna organisationen. Kontrollerna ska omfatta fyra olika typer av brott: sexualbrott, narkotikabrott, våldsbrott och ekonomisk brottslighet. Enligt den upphandlade aktörens svar i upphandlingen kan företaget ta fram dagliga eller veckovisa uppdateringar av en stor mängd uppgifter som rör bl.a. lagföringar av brott, häktningsframställningar, stämningsansökningar och förekomster i Åklagarmyndighetens register över kontaktförbud. Information som kommer fram ska rapporteras till kommunen. Kommunen har inte några egna personregister över brottslighet.

Med anledning av det som kommit fram har jag beslutat att utreda kommunens åtgärder i detta initiativärende.

Utredning

Kommunstyrelsen i Södertälje kommun uppmanades att yttra sig och besvara vissa frågor. Av yttrandet skulle det bl.a. framgå vilket rättsligt stöd kommunen har för att kontrollera anställdas och arbetssökandes brottslighet och hur kontrollerna förhåller sig till 2 kap. 6 § andra stycket regeringsformen (RF) om skydd för den personliga integriteten.

Kommunstyrelsen yttrade sig i december 2022 och lämnade följande svar på JO:s frågor.

När fattade kommunen beslut om att införa de utvidgade bakgrundskontrollerna? Vem fattade beslutet? När infördes kontrollerna?

Beslut om inriktningen i arbetet med att införa utvidgade bakgrundskontroller fattades av kommunstyrelsens personalutskott den 10 december 2020. [...] Beslutet grundar sig på kommunfullmäktiges beslut den 30 november 2020 om mål och budget för 2021–2023. Där anges att kommunen med start från 2021 kommer stärka arbetet med bakgrundskontroller, bland annat för att motverka grov organiserad brottslighet.

Bakgrundskontrollerna införs succesivt under 2022. I en första fas har kommunen i juni 2022 lämnat över samtliga anställdas personnummer till företaget som utför bakgrundskontrollerna, för kontroll som endast omfattar domar meddelade under 2022. Från och med hösten 2022 kommer arbetet med de utvidgade bakgrundskontrollerna starta fullt ut.

Varför införs kontrollerna? Vad syftar kontrollerna till? Vilka överväganden gjordes inför beslutet, t.ex. med avseende på de kontrollerades integritet?

Syftet med bakgrundskontrollerna är att motverka organiserad brottslighet i kommunkoncernen samt att stärka skyddet och öka tryggheten för kommunens medborgare och anställda.

Bakgrunden till beslutet att införa utvidgade bakgrundskontroller är den utbredda organiserade brottsligheten i kommunen. Kommunen har sedan lång tid tillbaka ett nära samarbete med polisen och andra myndigheter för att stävja brottsligheten, och i det arbetet är bakgrundskontroller en viktig del.

Den organiserade brottsligheten har under åren tagit olika former och nått kommunens verksamheter på olika sätt. Efter flera tillslag i krogbranschen under 1990- och 2000-talet, där ett flertal alkoholtillstånd återkallades, blev kommunens handläggare hotad. Ett av de nätverk som kontrollerade stora delar av krogbranschen i kommunen var senare involverade i den hemtjänsthärva som så småningom ledde till en fällande dom angående grovt bedrägeri m.m. I det fallet dömdes ett 20-tal personer för brott och till att betala ett skadestånd på sammanlagt drygt 4 miljoner kr till kommunen. En av de som dömdes, och ansågs ha varit ledande i bedrägeriet, hade varit förtroendevald och anställd på kommunen.

Under de senaste åren har ett flertal anställda inom hemtjänsten konstaterats stjäla från brukare. När fallen uppdagats har det visat sig att flera av de aktuella personerna tidigare dömts för stöld. En elevassistent som misstänktes rekrytera ungdomar till brottslig verksamhet visade sig varit dömd för en rad vålds- och narkotikabrott. I båda typerna av fall hade bakgrundskontroller kunnat förhindra att tredje man utsattes för skada.

Det finns flera exempel, och det som är gemensamt för många av dessa är ett utnyttjande av välfärdssystemet i olika omfattning på ett sätt som över tid riskerar att allvarligt påverka tilltron till våra offentliga institutioner och myndigheter.

Kommunen har stor respekt för de anställdas personliga integritet. I detta sammanhang gör kommunen dock bedömningen att intrånget i den personliga integriteten inte är betydande och att det inte heller innebär en kartläggning av personliga förhållanden såsom beskrivs i 2 kap. 6 § andra stycket regeringsformen. Kommunen själv gör inga sökningar efter domar m.m. utan det hanteras av ett privat bolag. Kommunen sparar heller inga uppgifter om brott. I den mån det som framkommer vid en bakgrundskontroll anses vara av sådan dignitet, sett till brott och berörd anställds funktion, att informationen behöver presenteras för kommunen registreras den inte på något sätt och inga uppgifter om brottet nedtecknas. Den behandling av personuppgifter som görs har kommunen bedömt vara i enlighet med dataskyddsförordningen och begränsad på ett sånt sätt att det som omfattas är nödvändigt utifrån ett allmänt intresse.

Sammantaget har kommunen bedömt att intrånget i den personliga integriteten är proportionerligt utifrån ett skyddsperspektiv för kommunen, dess invånare och anställda samt förtroendet för det allmänna i stort. Det är oerhört angeläget att på bred front arbeta för att undvika att den organiserade brottsligheten tar sig in i kommunens organisation. Med tanke på kommunens historia och nuläge bedömer kommunen att bakgrundskontroller är en nödvändig åtgärd som en del i det arbetet.

Vilka anställda och hur många omfattas av kontrollerna? Är några anställda undantagna?

Bakgrundskontroller görs på samtliga anställda inom kommunkoncernen, totalt ca 7 000 personer. Från och med hösten 2022 är ambitionen att

bakgrundskontroll också ska göras på slutkandidaten i samtliga rekryteringar men till en början handlar det om vissa nyckelfunktioner.

Hur får företaget som genomför kontrollerna information om vilka personer som ska kontrolleras? Hur ofta uppdateras informationen?

Företaget som utför bakgrundskontrollerna får information om vilka personer som ska kontrolleras genom att personnumren lämnas till företaget. Informationen om anställdas personnummer uppdateras kvartalsvis. Framöver ska personnumren istället lämnas direkt till underleverantören via deras digitala portal.

Har de personer som kontrolleras samtyckt till eller informerats om kontrollen? När och hur sker det i förekommande fall?

Kommunens anställda har informerats om bakgrundskontrollerna på kommunens intranät den 24 september 2020, 30 maj 2022 och 24 oktober 2022. Anställda har även informerats via kontakter med fackliga företrädare under de samverkansforum kommunen har. Anställdas reella inflytande sker i formell mening via de fackliga organisationerna och frågan om bakgrundskontroller har hanterats mellan parterna enligt MBL §§ 11 och 14.

Vid rekrytering kommer de som söker arbete hos kommunen få information om att bakgrundskontroll görs på slutkandidaten i rekryteringen.

Hur ofta kontrolleras anställda respektive arbetssökande?

För redan anställda görs bakgrundskontroller löpande men resultatet rapporteras till kommunen kvartalsvis. Om ny information som kommunen omedelbart behöver få kännedom om tillkommer mellan dessa tillfällen, t.ex. en ny dom angående ett grovt brott eller ett brott som på annat sätt kan ha direkt påverkan i den funktion en anställd innehar, kontaktas kommunen.

Vid rekrytering kommer bakgrundskontroll göras en gång på slutkandidaten, innan erbjudande om anställning lämnas.

Hur går kontrollerna till i praktiken och vad avser/omfattar kontrollerna?

Efter att företaget som utför bakgrundskontrollerna har tagit emot personnumren från kommunen gör företagens underleverantör sökningar på dessa i en databas med utgivningsbevis som innehåller offentlig information från olika myndigheter. Sökningarna omfattar information inom brottskategorierna sexualbrott, narkotikabrott, våldsbrott och ekonomisk brottslighet.

Brottskategorierna narkotikabrott, våldsbrott och ekonomisk brottslighet har valts ut eftersom de bedöms ha koppling till organiserad brottslighet i kommunen medan kategorin sexualbrott har valts ut utifrån syftet att stärka skyddet och öka tryggheten för kommunens medborgare och anställda.

Vilken information återrapporteras till kommunen? Hur sker återrapporteringen?

Företaget som utför bakgrundskontrollerna återrapporterar informationen från kontrollerna vid ett möte med kommunen. Här görs en kvalificerad bedömning utifrån kunskap och polisiär erfarenhet. Informationen återrapporteras muntligt.

Möten för återrapportering sker kvartalsvis i en begränsad grupp inom HR bestående av kommunens HR-direktör, förhandlingschef och representant från de kommunala bolagen. Informationen presenteras muntligt och

anonymiserat. Det är bara om det som kommer fram bedöms kunna medföra någon form av åtgärd som kommunen får veta vem och vilket specifikt brott det handlar om. Framgent är tanken att representanten från de kommunala bolagen inte ska vara närvarande när identiteten på den anställde presenteras. Som beskrivits ovan kan information som anses akut komma att återrapporteras mellan de kvartalsvisa mötena, även då vid ett fysiskt möte eller telefonsamtal med någon av de nämnda funktionerna.

Vid nyrekrytering rapporteras informationen som framkommer vid bakgrundskontrollen till HR-direktören eller förhandlingschefen som i sin tur kommer rapportera vidare till rekryterande chef.

Hur hanteras den information som eventuellt kommer fram vid kontrollerna? Vilka konsekvenser kan informationen få för de anställda respektive arbetsökande?

Kommunen upprättar inte någon dokumentation avseende informationen som kommer fram vid bakgrundskontrollerna och får bara del av information som är relevant i förhållande till det jobb personen har, alternativt söker. Bedömningen av vad som ska rapporteras till kommunen görs gemensamt av kommunen och bolaget utifrån ett säkerhetsmässigt perspektiv kopplat till aktuell verksamhet där även arbetsgivarpolitiska aspekter vägs in. I tveksamma fall kan kommunens representanter (i form av nämnda HR-medarbetare) få ta del av informationen anonymiserat och därefter själva göra bedömningen om det ska tas vidare.

När det gäller bakgrundskontroller under pågående anställning bedömer den begränsade gruppen inom HR, i dialog med företaget som utför kontrollerna, om någon information behöver hanteras vidare utifrån verksamhet, yrke och brott. Om bedömning görs att informationen inte behöver hanteras vidare lämnas frågan utan åtgärd. Behöver informationen hanteras vidare kontaktas närmaste chef. Chefen bedömer, med stöd från HR, hur informationen ska hanteras och vad konsekvenserna kan bli. Arbetsrättsliga regler följs givetvis, precis som i alla kommunens personalärenden.

Vid rekrytering kommer resultatet av bakgrundskontrollen endast användas på så sätt att det utgör ett av flera beslutsunderlag i en kompetensbaserad rekrytering där en helhetsbedömning görs. Rekryterande chef kommer i samråd med HR bedöma om det som framkommer vid bakgrundskontrollen påverkar slutförandet av rekryteringen. Om bedömning görs att informationen inte behöver hanteras vidare lämnas frågan utan åtgärd.

I ett beslut den 19 oktober 2023 anförde *JO Per Lennerbrant* följande:

Rättslig reglering

Grundläggande regler till skydd för den personliga integriteten och för privatlivet

Regeringsformen

All maktutövning ska vara grundad på lag eller annan föreskrift (se 1 kap. 1 § tredje stycket RF). En myndighet får alltså endast vidta åtgärder som har stöd i rättsordningen (se även 5 § första stycket förvaltningslagen).

Det allmänna ska bl.a. värna den enskildes privatliv, vilket kommer till uttryck genom målsättningsstadgandet i 1 kap. 2 § fjärde stycket RF.

Av 2 kap. 6 § andra stycket RF följer att var och en gentemot det allmänna är skyddad mot betydande intrång i den personliga integriteten som sker utan

samtycke och som innebär övervakning eller kartläggning av den enskildes personliga förhållanden.

Vid bedömningen av hur ingripande integritetsintrånget ska anses vara, är det naturligt att stor vikt läggs vid uppgifternas karaktär. Ju känsligare uppgifterna är, desto mer ingripande är normalt det allmännas hantering av uppgifterna. Även hantering av ett fåtal uppgifter kan innebära ett betydande intrång i den personliga integriteten om uppgifterna är av mycket känslig karaktär. Vid bedömningen är det också naturligt att det läggs en stor vikt vid ändamålet med behandlingen. Mängden uppgifter kan därutöver vara en betydelsefull faktor i sammanhanget. Bestämmelsen omfattar endast sådana intrång som innebär ett betydande ingrepp i den enskildes privata sfär på grund av åtgärdens intensitet eller omfattning eller av hänsyn till uppgifternas integritetskänsliga natur eller andra omständigheter. (Se prop. 2009/10:80 s. 183 och 250.)

Avgörande för om en åtgärd ska anses innebära övervakning eller kartläggning är inte dess huvudsakliga syfte utan vilken effekt som åtgärden har. Vad som avses med övervakning respektive kartläggning får bedömas med utgångspunkt från vad som enligt normalt språkbruk läggs i dessa begrepp. En del åtgärder som innebär kartläggning kan samtidigt även innebära övervakning. Det är inte möjligt att göra en tydlig gränsdragning mellan åtgärder som har effekter av det ena eller andra slaget. (Se prop. 2009/10:80 s. 181 och 250.)

Kravet på samtycke bör bedömas på samma sätt som motsvarande krav enligt bestämmelsen om förbud mot åsiktsregistrering i 2 kap. 3 § RF. Som utgångspunkt ska de berörda personerna tillfrågas om sitt samtycke och då få all den information som kan tänkas påverka deras villighet till att åtgärden genomförs. Enligt den tidigare gällande personuppgiftslagen fanns det samtycke endast om den enskilde genom en frivillig, särskild och otvetydig viljeyttring godtog personuppgiftsbehandlingen efter att ha informerats om den. Denna reglering bör kunna tjäna som förebild för samtyckeskravet enligt 2 kap. 6 § andra stycket RF. (Se prop. 2009/10:80 s. 178 f.)

Europakonventionen

Av artikel 8.1 i konventionen följer att var och en har rätt till respekt för bl.a. sitt privatliv. Bestämmelsen innebär primärt att det allmänna ska avhålla sig från ingrepp i den skyddade rättigheten. Konventionen gäller som lag i Sverige.

Övervakning av enskilda och insamling av uppgifter om enskildas personliga förhållanden från statens sida har – när detta skett systematiskt – ansetts omfattas av skyddet för privatliv enligt artikel 8.1 i konventionen. Vid bedömningen av om det har varit fråga om en kränkning av privatlivet har det ansetts ha betydelse bl.a. om det funnits ett tydligt lagstöd för åtgärden, om den enskilde hade kunnat förvänta sig att en sådan åtgärd skulle komma att vidtas samt om det funnits kontrollmekanismer till skydd för den enskilde. (Se t.ex. Europadomstolens domar *Rotaru v. Romania*, no. 28341/95, § 43, 4 May 2000, och *Benedik v. Slovenia*, no. 62357/14, §§ 101–103, 24 April 2018, samt *Danelius m.fl.*, *Mänskliga rättigheter i europeisk praxis*, 6 uppl., s. 465 f.)

Rättigheterna kan begränsas genom lag

Skyddet som följer av 2 kap. 6 § andra stycket RF och artikel 8.1 i Europakonventionen får – under vissa närmare angivna förutsättningar – begränsas endast genom lag (se 2 kap. 20 och 21 §§ RF och artikel 8.2 i Europakonventionen).

EU:s rättighetsstadga

Även EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna innehåller bestämmelser om skydd för den personliga integriteten. Var och en har bl.a. rätt till respekt för sitt privatliv (artikel 7) och rätt till skydd av de personuppgifter som rör honom eller henne (artikel 8). Stadgan riktar sig till EU:s medlemsstater när de tillämpar unionsrätten.

EU:s dataskyddsförordning

I EU:s dataskyddsförordning finns grundläggande principer för behandling av personuppgifter. Som utgångspunkt gäller att all behandling av personuppgifter ska vara laglig (se artikel 5.1 a). Uppgifterna ska samlas in för särskilda, uttryckligt angivna och berättigade ändamål och inte senare behandlas på ett sätt som är oförenligt med dessa ändamål (se artikel 5.1 b). Uppgifterna ska vidare vara korrekta och om nödvändigt uppdaterade. Alla rimliga åtgärder måste vidtas för att säkerställa att personuppgifter som är felaktiga i förhållande till de ändamål för vilka de behandlas raderas eller rättas utan dröjsmål (se artikel 5.1 d).

Behandling av personuppgifter som rör bl.a. fällande domar i brottmål får endast utföras under kontroll av en myndighet eller då behandling är tillåten enligt unionsrätten eller medlemsstaternas nationella rätt, där lämpliga skyddsåtgärder för de registrerades rättigheter och friheter fastställs. Ett fullständigt register över fällande domar i brottmål får endast föras under kontroll av en myndighet. (Se artikel 10.)

EU:s dataskyddsförordning ska inte tillämpas i den utsträckning det skulle strida mot tryckfrihetsförordningen eller yttrandefrihetsgrundlagen (se 1 kap. 7 § första stycket lagen med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning).

Sekretess för uppgifter i belastningsregistret

Belastningsregistret innehåller uppgifter om bl.a. den som har ålagts påföljd för brott genom en dom, ett beslut, strafföreläggande eller föreläggande om ordningsbot (se 3 § lagen om belastningsregister). För uppgifter i registret gäller absolut sekretess men en enskild har rätt att på begäran skriftligen få ta del av uppgifter ur registret om sig själv (se 35 kap. 3 § offentlighets- och sekretesslagen och 9 § lagen om belastningsregister).

I lagen om belastningsregister finns bestämmelser om gallring av uppgifter som förekommer i registret (se 16–18 §§).

Regler om registerkontroller i arbetslivet

Formell och informell registerkontroll

Vissa delar av arbetsmarknaden omfattas av ett regelverk som innebär en skyldighet för en arbetsgivare att kontrollera en arbets sökandes belastningsregister, s.k. obligatorisk registerkontroll. En sådan skyldighet finns vid anställning av personal i t.ex. skolverksamhet (se 2 kap. 31 § skollagen) och vid boenden som tar emot barn (se 1 § lagen om registerkontroll av personal vid vissa boenden som tar emot barn) samt av personal som ger stöd och serviceinsatser till barn med funktionshinder (se 1 § lagen om registerkontroll av personal som utför vissa insatser åt barn med funktionshinder).

Vid sidan av den obligatoriska registerkontrollen finns det bestämmelser som ger en arbetsgivare rätt, men inte en skyldighet, att begära registerutdrag inför en anställning, s.k. fakultativ registerkontroll. Regler som rör den fakultativa registerkontrollen finns bl.a. i lagen om registerkontroll av personer som ska arbeta med barn. Personuppgifter ur belastningsregistret ska också lämnas ut om det begärs av en myndighet i den utsträckning regeringen föreskriver det för vissa slag av ärenden eller ger tillstånd till det för ett särskilt fall (se 6 § första stycket 4 lagen om belastningsregister). Sådana föreskrifter har meddelats i förordningen om belastningsregister.

De obligatoriska och fakultativa registerkontrollerna brukar kallas för formella registerkontroller.

Arbetsgivare som inte omfattas av de obligatoriska eller fakultativa registerkontrollerna har inte någon uttrycklig rätt enligt författning att begära att en arbets sökande eller en arbetstagare visar upp ett utdrag ur belastningsregistret inför eller under en anställning. Avsaknaden av en sådan reglering innebär dock inte att det är förbjudet för arbetsgivaren att begära att en arbets sökande eller en arbetstagare visar upp ett sådant utdrag för arbetsgivaren. Utdragen begärs i dessa fall med stöd av den rätt till insyn i belastningsregistret som tillkommer den enskilde enligt 9 § första stycket lagen om belastningsregister. (Se SOU 2019:19 s. 113.) Det här förfarandet brukar kallas för informell registerkontroll.

En arbetsgivares kontroll av om en arbets sökande eller arbetstagare har begått brott anses innebära ett påtagligt intrång i den personliga integriteten. Flera utredningar (se t.ex. SOU 2009:44, SOU 2014:48 och SOU 2019:19) har haft i uppdrag att utreda frågan om hur de motstående intressen som arbetsmarknadens parter har i detta hänseende ska kunna balanseras på ett ändamålsenligt sätt i arbetslivet. (Se prop. 2021/22:59 s. 43.)

Av hänsyn främst till den personliga integriteten har lagstiftaren valt att inte låta personer som redan är anställda omfattas av det krav på registerkontroll som gäller vid t.ex. arbete i skola och i övrigt vid arbete som innebär direkt och regelbunden kontakt med barn (se prop. 1999/2000:123 s. 21 och prop. 2012/13:194 s. 29).

Säkerhetsprövning enligt säkerhetsskyddslagen

Säkerhetsskyddslagen gäller för utövare av säkerhetskänslig verksamhet, bl.a. verksamhet som är av betydelse för Sveriges säkerhet (se 1 kap. 1 § första

stycket säkerhetsskyddslagen). Säkerhetskänslig verksamhet finns bl.a. i sektorerna energiförsörjning, handel och industri samt offentlig förvaltning (se Degefheldt m.fl., Säkerhetsskyddslagen [13 jan. 2023, Juno], kommentaren till 1 kap. 1 §).

Säkerhetsprovningen, som bl.a. sker genom registerkontroller, ska göras innan deltagandet i den säkerhetskänsliga verksamheten påbörjas och följas upp under tiden som deltagandet där pågår (se 3 kap. 3 § säkerhetsskyddslagen). Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden (Registerkontrolldelegationen) beslutar om uppgifter som kommit fram vid registerkontrollen ska lämnas ut för säkerhetsprovning (se 3 kap. 19 § andra stycket säkerhetsskyddslagen).

Uttalanden av konstitutionsutskottet

Konstitutionsutskottet har framhållit risken för att en del av de söktjänster som tillhandahålls av privata företag och som offentliggör personuppgifter om bl.a. lagöverträdelser i praktiken kan liknas vid privata belastningsregister (se utskottets betänkande 2021/22:KU14 s. 29).

Konstitutionsutskottet har även vid ett senare tillfälle, i samband med behandlingen av ett lagförslag om att begränsa grundlagsskyddet för vissa söktjänster som offentliggör personuppgifter, uttalat att den nuvarande regleringen ger ett otillräckligt skydd för integritetskränkningar (se prop. 2021/22:59 och bet. 2021/22:KU14).

Bedömning

Utgångspunkter och granskningens inriktning

Södertälje kommun har infört en ordning som innebär att kommunen kontrollerar om de anställda gjort sig skyldiga till brott av visst slag. Kommunen har slutit ett avtal med ett externt företag som på kommunens uppdrag löpande kontrollerar om kommunanställda bl.a. lagförts för viss särskilt angiven brottslighet. Kontrollerna genomförs av företaget genom sökningar i en databas som innehåller offentliga handlingar från domstolar och myndigheter.

Kontrollerna avser flera olika typer av brott: sexualbrott, narkotikabrott, våldsbrott och ekonomisk brottslighet. För att möjliggöra kontrollerna har kommunen lämnat ut personnummer för sina ca 7 000 anställda till det externa företaget. Motsvarande kontroller görs av slutkandidaten i kommunens alla anställningsförfaranden inför att ett beslut om anställning fattas. I kommunen rekryteras ca 700 personer varje år.

Kommunen har i sitt yttrande beskrivit att den organiserade brottsligheten är utbredd i kommunen och har nått kommunens verksamheter på olika sätt. Vidare har kommunen uppgett att den arbetar för att stävja brottsligheten, bl.a. tillsammans med polisen. Kontrollerna är ett led i det arbetet.

Jag ifrågasätter inte kommunens ambition att komma till rätta med organiserad brottslighet i kommunkoncernen. Det är mycket angeläget att en myndighets integritet värnas.

En självklarhet är dock att de åtgärder som vidtas har stöd i rättsordningen och stämmer överens med grundläggande bestämmelser till skydd för enskildas

personliga integritet och rätten till respekt för privatlivet i bl.a. 2 kap. 6 § andra stycket RF och artikel 8 i Europakonventionen. Mot bakgrund av syftet med kontrollerna medför det faktum att de görs inom anställningsförhållanden ingen begränsning av kommunens skyldighet att som ett offentligt organ respektera bestämmelserna (se även JO 2006/07 s. 97, dnr 2685-2004).

Huvudfrågan i granskningen gäller om kommunens kontroller är förenliga med nämnda bestämmelser, framför allt skyddet för den personliga integriteten i regeringsformen. Jag gör inte någon bedömning av kontroller i enskilda fall, utan mina uttalanden tar sikte på kommunens förfarande som en helhet.

Jag har fokuserat granskningen på kontrollerna av de anställda men gör även vissa uttalanden om den kontroll som görs av slutkandidaten i ett anställningsförfarande.

Kontrollerna av de anställda

Kontrollerna utgör ett betydande intrång i den personliga integriteten och innebär en övervakning och kartläggning av enskildas personliga förhållanden

Kommunen har bedömt att intrånget i den personliga integriteten inte är betydande och att kontrollerna inte heller innebär en kartläggning av personliga förhållanden. Kommunen har också ansett att intrånget är proportionerligt med hänsyn till sitt syfte.

Med anledning av det som kommunen fört fram vill jag inledningsvis säga att uppgifter om lagöverträdelser som regel rör privata förhållanden och vanligtvis är känsliga. En arbetsgivares kontroll av en arbetstagares brottslighet innebär typiskt sett ett påtagligt intrång i den personliga integriteten. Redan vid en enstaka kontroll kan det vara fråga om ett sådant intrång.

Av utredningen framgår det att kommunen löpande under anställningstiden kontrollerar de anställdas eventuella brottslighet. Kontrollerna avser flera typer av brott. Informationen kan uppdateras så ofta som varje dag eller varje vecka. Därefter återrapporteras informationen till kommunen kvartalsvis om det inte kommer fram något som kräver en mer omedelbar återkoppling.

Kommunen har beskrivit att de anställda får information om att deras eventuella brottslighet kommer att kontrolleras. De anställda har dock inga möjligheter att påverka vilka uppgifter som lämnas till kommunen från det externa företaget eller att kontrollera om uppgifterna är uppdaterade och korrekta. På så sätt skiljer sig situationen märkbart från en sådan registerkontroll som innebär att den enskilde själv begär ut och visar upp ett utdrag ur belastningsregistret. Såvitt jag förstår den beskrivning som kommunen lämnat i yttrandet till JO verkar de anställda inte heller alltid i efterhand få reda på vilken information som det externa företaget samlat in och återrapporterat till kommunen. Det sagda gör integritetsintrånget än mer påtagligt.

Kommunen har fört fram att den bara får del av sådan information som är relevant i förhållande till den enskildes anställning. Kontrollerna görs dock av alla anställda och såvitt jag förstår görs inga begränsningar av sökningarna med hänsyn till vilken anställning det är fråga om.

Det rör sig alltså om breda kontroller av de anställdas eventuella brottslighet som görs löpande under anställningstiden. Detta tillsammans med att kontrollerna genomförs av ett externt företag samt de anställdas begränsade möjlighet till insyn, gör att kommunens förfarande måste bedömas som särskilt ingripande ur integritetssynpunkt.

Vid en sammantagen bedömning anser jag att kommunens kontroller av de anställda, oavsett vilken information som kommer fram, genomförs på ett sådant sätt och i en sådan omfattning att de utgör ett betydande intrång i de anställdas personliga integritet i regeringsformens mening. Kontrollerna måste vidare bedömas innebära en sådan övervakning och kartläggning av de anställdas personliga förhållanden som avses i regeringsformen, inte minst mot bakgrund av att de görs kontinuerligt.

Jag återkommer nedan till vad kommunen fört fram om att intrånget är proportionerligt med hänsyn till sitt syfte.

Det finns inget samtycke till kontrollerna

Enligt kommunen har information om kontrollerna lämnats till de anställda på kommunens intranät vid tre tillfällen. De anställda har även informerats via kontakter med fackliga företrädare under de samverkansforum som kommunen haft. Enligt kommunen har de anställda ett reellt inflytande i formell mening via de fackliga organisationerna och frågan om kontrollerna har hanterats mellan parterna enligt lagen om medbestämmande i arbetslivet.

Det framgår inte tydligt av kommunens svar till JO om den anser att de anställda har samtyckt till att kontrollerna genomförs i och med att de fått information om förfarandet. För att det ska vara fråga om ett rättsligt giltigt samtycke krävs dock att varje enskild person som berörs av kontrollerna lämnar ett individuellt, informerat och otvetydigt samtycke.

Såvitt jag kan bedöma har kommunens anställda inte uttryckligen tillfrågats om sin inställning till kommunens kontroller. Av det som kommunen fört fram kan jag inte heller se att de anställda har lämnat något sådant informerat och otvetydigt samtycke som regeringsformen förutsätter. Därför kan det inte anses finnas något rättsligt giltigt samtycke från de anställda att kontrolleras.

Kontrollerna har således gjorts utan samtycke. Jag ställer mig för övrigt tveksam till om det, för en anställd person, framstår som ett verkligt alternativ att avstå från kommunens kontroller och om ett giltigt samtycke till kontrollerna kan lämnas under en pågående anställning.

Kontrollerna saknar stöd i lag

Mot bakgrund av de slutsatser som jag nu har redovisat krävs det stöd i lag för att genomföra kontrollerna.

En kontroll under en pågående anställning är i författning i princip tillåten endast i de fall som föreskrivs i säkerhetsskyddslagen. Det handlar då om att skydda en säkerhetskänslig verksamhet. Kontrollen är noga författningsreglerad och omgärdad av rättssäkerhetsgarantier. Kommunens kontroller har inte stöd i säkerhetsskyddslagen. Jag kan konstatera att kommunen inte har pekat

på något lagstöd för kontrollerna och jag kan inte för egen del se att något sådant finns.

Det saknar betydelse att kontrollerna genomförs av ett externt företag

Kommunen har angett att den själv inte gör några sökningar efter uppgifter om brottslighet, utan att det hanteras av ett externt företag. Jag vill med anledning av det säga följande.

Av personalutskottets sammanträdesprotokoll från den 10 december 2020 framgår det att kommunfullmäktige beslutade om mål och budget 2021 med plan för 2022 och 2023. Där beskrevs det att kommunen ska stärka arbetet med bakgrundskontroller, bl.a. för att motverka grov organiserad brottslighet. Av utskottets protokoll framgår det vidare att förvaltningen ska upphandla en extern aktör som tillhandahåller systematiska kontroller av anställda och arbetsökande gentemot en databas med offentliga dokument från domstolar och andra myndigheter.

Kommunen har därefter upphandlat en tjänst och ingått ett avtal med ett externt företag som använder sig av en underleverantör med tillgång till en söktjänst.

Jag kan inte förstå upplägget på något annat sätt än att det externa företaget agerar på uppdrag av kommunen och i enlighet med de instruktioner som kommunen lämnar. Det är kommunen som beslutat om att införa kontrollerna och som är beställare av tjänsten. Kommunen ansvarar därför för upplägget i dess helhet i de avseenden som nu är aktuella. Det förhållandet att ett externt företag genomför kontrollerna påverkar således inte kommunens grundläggande skyldighet att se till att regler som skyddar enskildas personliga integritet följs och att rätten till privatliv respekteras i kommunens verksamhet. Det saknar i sammanhanget också betydelse om företaget har ett utgivningsbevis.

Kontrollerna av de anställda är inte lagliga

Min bedömning är sammanfattningsvis att kommunens kontroller av de anställdas eventuella brottslighet utgör ett betydande intrång i den personliga integriteten. De innebär även en övervakning och kartläggning av enskildas personliga förhållanden. Kontrollerna görs utan samtycke. Nödvändigt lagstöd finns inte.

Kommunens kontroller av de anställda står därmed i strid med det grundlagsstadgade skyddet för den personliga integriteten i 2 kap. 6 § andra stycket RF. Kontrollerna av de anställda är inte heller förenliga med rätten till respekt för privatlivet i artikel 8 i Europakonventionen.

Slutsatsen är att kontrollerna av de anställda inte är lagliga. Vid ett sådant förhållande har det som kommunen lyft fram om att intrånget kan anses proportionerligt i förhållande till sitt syfte inte någon betydelse.

Kontrollerna av slutkandidaten i ett anställningsförfarande

Det framgår av utredningen att slutkandidaten i kommunens samtliga rekryteringskontrolleras av det externa företaget innan han eller hon erbjuds

anställning oberoende av om det finns författningsstöd för en obligatorisk eller fakultativ kontroll.

Däremot ger utredningen inget tydligt svar på om och hur kandidatens inställning till kontrollen hämtas in, men enligt kommunen får de arbetssökande information om att slutkandidaten i rekryteringen kommer att kontrolleras.

Jag kan inte utesluta att det för dessa fall finns ett rättsligt giltigt samtycke till en kontroll. Av detta skäl kan jag inte uttala mig om huruvida kontrollerna av slutkandidaten inför en anställning strider mot bestämmelsen i 2 kap. 6 § andra stycket RF. Detsamma gäller förenligheten med Europakonventionen. Jag vill dock i det här sammanhanget erinra kommunen om målsättningsstadgandet i 1 kap. 2 § fjärde stycket RF som anger att det allmänna ska värna den enskildes privatliv.

En kopia av beslutet skickas till Imy

Kommunens kontroller innebär att en avsevärd mängd personuppgifter om enskilda behandlas. Uppgifter om lagöverträdelser är integritetskänsliga och särskilt skyddsvärda.

Kommunen har uppgett att behandlingen har stöd i EU:s dataskyddsförordning och är begränsad på ett sådant sätt att det som omfattas är nödvändigt utifrån ett allmänt intresse.

Ordinarie tillsynsmyndighet enligt dataskyddsförordningen är Integritetsskyddsmyndigheten (Imy). JO:s tillsyn är extraordinär. Jag gör därför inga uttalanden om huruvida behandlingen av personuppgifter är laglig mer än att uttrycka min tveksamhet till om den är helt förenlig med regleringen på området. Med hänsyn till vad som kommit fram skickar jag en kopia av detta beslut till Imy för kännedom.

Kritik

Kommunstyrelsen i Södertälje kommun förtjänar allvarlig kritik för att utan stöd i lag kontrollera om de anställda gjort sig skyldiga till brott. Jag är också kritisk till att kommunen på ett generellt plan går utöver och vid sidan av de möjligheter som finns i författning för att kontrollera slutkandidaters eventuella brottslighet. Jag förutsätter att kommunen omgående och med beaktande av de uttalanden jag gjort omprövar den aktuella ordningen.

Avslutande synpunkter

Kommunens agerande är mycket anmärkningsvärt. Jag ställer mig särskilt frågande till att kommunen inte har redovisat vilka rättsliga överväganden som gjordes innan kontrollerna infördes. Om några sådana överväganden inte gjordes är det självklart helt oacceptabelt.

Av kommunens yttrande till JO framgår att kommunen lämnar över personnummer för sina anställda till det externa företag som genomför kontrollerna. Det väcker frågor om bestämmelserna i offentlighets- och sekretesslagen följs när uppgifterna lämnas ut (se 39 kap. om sekretess till skydd för enskild i personaladministrativ verksamhet). Med anledning av detta vill jag rent allmänt understryka att det alltid måste göras noggranna överväganden av sekretess-

aspekterna innan uppgifter lämnas ut av en myndighet och att övervägandena kan behöva dokumenteras.

Vidare finns det skäl att se allvarigt på vad kommunen angett om att den information som kommer fram vid kontrollerna inte dokumenteras. Det ger intryck av att kommunen vill begränsa insynen i förfarandet och undvika att allmänna handlingar upprättas med den aktuella informationen. Inte minst från ett rättssäkerhetsperspektiv är det viktigt att information av det här slaget dokumenteras, särskilt som den kan ligga till grund för åtgärder mot enskilda.

I maj 2023 kritiserade jag Norrköpings kommun för att utan stöd i lag ha övervakat och kartlagt enskildas personliga förhållanden i utredningar av misstänkt felaktiga utbetalningar av ekonomiskt bistånd enligt socialtjänstlagen (se mitt beslut den 31 maj 2023, dnr 7507-2022 m.fl.). Även i det fallet motiverades agerandet med en önskan om att förhindra brottslighet.

Det är nu alltså andra gången på kort tid som jag kritiserar en kommun för att inte ha respekterat regeringsformens och Europakonventionens krav på lagstöd för en åtgärd som inkräktar på skyddet för den personliga integriteten och privatlivet. Jag kunde konstatera att det inte heller i det tidigare ärendet redovisades några egentliga överväganden om de rättsliga förutsättningarna för åtgärderna.

Det finns anledning att informera lagstiftaren om det som kommit fram. Jag skickar därför en kopia av detta beslut till regeringen för kännedom.

Ärendet föredrogs av rättsakkunniga Leo Nilsson Nannini. I beredningen deltog även byråchefen Sophia Häggmark Elmér.

Uttalanden med anledning av att en kommun ställer upp ett krav på e-legitimation för att stötta förslag från kommunmedborgare; även fråga om ramarna för JO:s tillsyn över kommunal verksamhet

(Dnr 7393-2022)

Beslutet i korthet: I beslutet gör JO uttalanden med anledning av att en kommun ställer upp ett krav på e-legitimation för att stötta förslag från kommunmedborgare, s.k. Nybroförslag. JO uttalar att det är ett grundläggande krav att rutiner och riktlinjer som en myndighet antar ska vara förenliga med den allmänna objektivitetsprincipen i regeringsformen och vidare att myndigheter ska vara tillgängliga för enskilda som inte är vana vid eller hyser förtroende för digitala tjänster.

Enligt JO kan det finnas anledning för kommunstyrelsen att överväga åtgärder som gör det möjligt för enskilda som inte kan eller vill använda e-legitimation att stötta Nybroförslag.

JO kommer i beslutet också in på frågan om ramarna för JO:s tillsyn över kommunal verksamhet.

När en enskild besökte medborgarkontoret för att stötta ett Nybroförslag fick han inte sådan hjälp att han kunde ta tillvara sina intressen. JO kritiserar kommunstyrelsen för det.

Anmälan

I en anmälan mot Nybro kommun som kom in till JO den 22 september 2022 klagade AA på att kommunen uppställer som krav att kommunmedborgare legitimerar sig med e-legitimation för att det ska vara möjligt att rösta på s.k. Nybroförslag.

AA förde fram bl.a. följande. När han gick till kommunkontoret för att rösta på ett medborgarförslag fick han veta att det krävdes legitimation med bank-id eller att han skrev sitt personnummer på röstsedeln. Han legitimerade sig med sitt körkort, skrev sitt personnummer på röstsedeln och lämnade den. Några dagar efter att rösttiden gått ut fick han ett brev från kommunen och röstsedeln i retur. I brevet stod att det krävs legitimation med bank-id för att rösta på medborgarförslag.

Utredning

Kommunstyrelsen i Nybro kommun uppmanades att yttra sig över anmälan. Efter att berörda befattningshavare fått möjlighet att lämna synpunkter, lämnade kommunstyrelsen i december 2022 sammanfattningsvis följande redogörelse.

Nybro kommun har sedan ett beslut i kommunfullmäktige den 18 november 2019, § 233, inga medborgarförslag enligt kommunallagens definition. Nybroförslaget är ett e-förslag som införts istället för och helt ersätter medborgarförslag. Nybroförslag är inte lagreglerade, utan hanteringen av dessa styrs av en riktlinje som kommunfullmäktige har fastställt.

Det var alltså ett Nybroförslag och inte ett medborgarförslag som den berörda kommuninvånaren ville stötta utan e-legitimation.

Nybroförslag innebär att medborgare i Nybro kommun via en e-tjänst på kommunens webbplats kan lämna en idé eller ett förslag på utveckling eller förändring inom kommunen. Förslaget måste röra de verksamheter som kommunen eller de kommunala bolagen ansvarar för.

Personer som är folkbokförda i Nybro kommun och som inte har tillgång till internet eller e-legitimation, kan få hjälp på kommunens medborgarkontor att lämna in Nybroförslag i e-tjänsten. För att stötta ett förslag krävs legitimering med e-legitimation. Kommunens medborgarkontor kan inte hjälpa till att stötta ett förslag eller ta emot skriftliga stöttningar. Detta framgår av riktlinjen.

Anledningen till att det inte går att stötta ett Nybroförslag utan e-legitimation är bl.a. följande.

Det ska bara ska kunna gå att stötta ett Nybroförslag en gång. Med e-legitimation är det omöjligt att stötta fler gånger än en. Denna kontroll görs av e-tjänsten. En handläggare kan inte se vilka som har lämnat en stöttning i e-tjänsten, därför är det svårt att utföra denna kontroll manuellt.

Med e-legitimationen kontrolleras även att den som stöttar är folkbokförd i Nybro kommun. En säker digital tjänst medför att rösträkningen kan genomföras utan att någon handläggare kan se vilka som har röstat. Rösträkningen blir spårbar och säker samtidigt som den kan vara anonym och medborgarnas personuppgifter hanteras på ett säkert och korrekt sätt utifrån gällande regler om dataskydd.

I fallet med den berörda kommuninvånaren fick denne till svar av kommunens medborgarkontor att det gick att stötta förslaget genom att lämna in en skriftlig lapp, men detta var ett missförstånd från medborgarkontorets sida. Den inlämnade lappen återsändes till den berörda kommuninvånaren med hänvisning till gällande riktlinje.

Medborgarkontoret har efter den aktuella händelsen fått instruktioner för att bättre kunna informera om stötningsfunktionen av Nybroförslag och för att kunna informera medborgare om de olika e-legitimationer som finns som kan användas av den som vill stötta Nybroförslag.

AA yttrade sig över remissvaret.

Av handlingarna i JO:s ärende framgår vidare att kommunstyrelsen har befogenhet att revidera den aktuella riktlinjen. En utvärdering av riktlinjen genomfördes senast den 20 juni 2022, varvid kommunstyrelsen beslutade att inte göra några förändringar. Vidare framgår att kommunstyrelsen planerar att genomföra en ny utvärdering och revidering av riktlinjen 2026.

I ett beslut den 26 september 2023 anförde *JO Per Lennerbrant* följande:

Bedömning

Anmälan till JO gäller framför allt det krav på e-legitimation som enligt de aktuella riktlinjerna ställs upp för att stötta ett Nybroförslag. Riktlinjerna har beslutats av kommunfullmäktige.

JO:s tillsyn omfattar inte ledamöter i kommunfullmäktige. Detta anges i 15 § 6 lagen (2023:499) med instruktion för Riksdagens ombudsmän. Bestämmelsen har sin motsvarighet i den instruktion som gällde före den 1 september 2023 (se SFS 1986:765). Med anledning av begränsningen i tillsynskrets vill jag inleda med att säga något om förutsättningarna för min granskning.

Även om riktlinjerna ursprungligen beslutats av fullmäktige har kommunstyrelsen getts befogenhet att revidera dem. Styrelsen har genomfört en översyn 2022 och då beslutat att inte göra några förändringar. En ny översyn av riktlinjerna är planerad till 2026. Kommunstyrelsen får därmed anses ha tagit över ansvaret för utformningen av riktlinjerna och självständigt förfoga över dem.

Kommunstyrelsen är en kommunal myndighet och står under JO:s tillsyn (se 14 § första stycket 1 i instruktionen). Jag ser därför inga formella hinder mot att granska riktlinjerna men jag har därvid att beakta de former i vilka den kommunala självstyrelsen utövas (se 12 § andra stycket i instruktionen, se vidare också SOU 1975:23 s. 157, KU 1975/76:22 s. 55 och SOU 1985:26 s. 148 f.). Mot den bakgrunden vill jag säga följande.

Det är ett grundläggande krav att rutiner och riktlinjer som t.ex. en kommunal myndighet antar ska vara förenliga med den allmänna objektivitetsprincipen i 1 kap. 9 § regeringsformen. I bestämmelsen föreskrivs bl.a. ett krav på saklighet för alla som är verksamma med offentliga förvaltningsuppgifter. Vidare följer det av likställighetsprincipen i 2 kap. 3 § kommunallagen att en kommun ska behandla sina medlemmar lika, om det inte finns sakliga skäl för något annat.

Digital tillgänglighet och digitalt utanförskap i den offentliga förvaltningen är angelägna och aktuella frågor. Vid flera tillfällen de senaste åren har JO

framhållit att myndigheter måste vara tillgängliga för och erbjuda lämpliga kommunikationsvägar också för enskilda som inte är vana vid eller hyser förtroende för digitala tjänster (se t.ex. JO 2022/23 s. 130, dnr 6003-2021 m.fl., och JO 2020/21 s. 582, dnr 267-2018 m.fl.).

Jag ser naturligtvis de administrativa fördelar som finns med en helt digital hantering av Nybroförslagen och att e-legitimation på ett enkelt sätt gör det möjligt att vara anonym vid stöttning av förslag och att säkerställa att ingen kommunmedborgare röstar mer än en gång.

Den valda ordningen leder dock till att enskilda, som inte kan eller vill använda e-legitimation, saknar möjlighet att stötta ett förslag. Detta drabbar både den som vill stötta ett förslag men inte har möjlighet och den som har lagt fram ett förslag men inte får ett rättvisande antal stöttande röster. Av vad kommunen fört fram kan jag inte se att det skulle saknas realistiska alternativ till riktlinjerna för stöttningar av Nybroförslag.

Mot bakgrund av det som jag fört fram kan det finnas anledning för kommunstyrelsen att överväga åtgärder så att enskilda som inte kan eller vill använda e-legitimation också kan stötta förslag.

När det sen gäller AA:s besök på medborgarkontoret framgår det av utredningen att han fick beskedet att han kunde stötta ett Nybroförslag även utan e-legitimation. Hans fysiska röstsedel togs emot. AA fick dock senare, såvitt framkommit först efter att rösttiden för det aktuella förslaget löpt ut, information om att det inte var möjligt att stötta förslaget utan att använda den digitala tjänsten e-legitimation.

Det är naturligtvis viktigt att uppgifter som en myndighet lämnar till enskilda är korrekta så att enskilda kan inrätta sig efter de besked som lämnas. Så har inte skett i detta fall. Trots att AA aktivt sökte information och besökte medborgarkontoret ledde kommunens felaktiga besked till att han inte kunde fullfölja sin avsikt att stötta ett förslag. Kommunstyrelsen har därigenom inte levt upp till det krav som ställs i 6 § förvaltningslagen på att en myndighet ska lämna en enskild sådan hjälp att han eller hon kan ta tillvara sina intressen. För detta förtjänar kommunstyrelsen kritik.

Jag förutsätter att kommunstyrelsen kommer att säkerställa att enskilda, som vill utnyttja de möjligheter att påverka som kommunen erbjuder, får korrekt information om hur de ska agera. Jag noterar att medborgarkontoret efter händelsen har fått instruktioner för att bättre kunna informera om stötningsfunktionen, vilket är positivt. Ärendet avslutas.

Ärendet föredrogs av rätts-sakkunniga Rebecka Rynning. I beredningen deltog även byråchefen Sara Johannesson.

En kommun har utan stöd i lag övervakat och kartlagt enskildas personliga förhållanden i utredningar av misstänkt felaktiga utbetalningar av ekonomiskt bistånd

(Dnr 7507-2022,7508-2022)

Beslutet i korthet: JO har granskat hur Norrköpings kommun i vissa fall utreder misstänkt felaktiga utbetalningar av ekonomiskt bistånd enligt socialtjänstlagen. De granskade utredningsmetoderna har bestått bl.a. i att enskilda biståndstagare i det dolda har observerats av en anställd säkerhetsutredare. Säkerhetsutredarens observationer dokumenterades i text och i flera fall också med bild. JO:s utredning har riktat sig mot kommunstyrelsen och mot den nämnd som använt sig av utredarens tjänster.

JO har i granskningen kunnat konstatera att levnadsmönstret hos de observerade personerna har dokumenterats på ett detaljerat sätt. Observationerna har i flera fall ägt rum under en längre tidsperiod. Enligt JO kan detta inte uppfattas som något annat än vad som med normalt språkbruk kan benämnas som spaningsmetoder, som i princip är förbehållna de brottsutredande myndigheterna.

JO anser att utredningsmetoderna i form av dolda observationer och dokumentationen av dem har inneburit övervakning och kartläggning av enskildas personliga förhållanden och utgjort ett sådant betydande intrång i den personliga integriteten som enligt regeringsformen kräver lagstöd. De vidtagna åtgärderna har också kränkt det skydd för privatlivet som garanteras i artikel 8 i Europakonventionen. Med beaktande av det sätt på vilket uppgifterna har samlats in har det saknats lagstöd för åtgärderna. De har därför inte varit lagliga.

Vidare är JO tveksam till om den personuppgiftsbehandling som förekommit haft det stöd i rättsordningen som dataskyddsregleringen kräver.

Granskningen visar att det inte gjordes några egentliga överväganden om de rättsliga förutsättningarna innan utredningsmetoderna började användas. Enligt JO är det mycket anmärkningsvärt.

Sammantaget är JO mycket kritisk till vad som kommit fram i granskningen. Kommunstyrelsen och den berörda nämnden får därför allvarlig kritik. I den del beslutet rör personuppgiftsbehandling översänds beslutet till Integritetsskyddsmyndigheten för kännedom.

Bakgrund och initiativ

I juni 2022 fick JO in två klagomål mot Norrköpings kommun (JO:s ärenden med dnr 4698-2022 och 4748-2022). Av klagomålen och JO:s inledande utredning i ärendena framgick att säkerhetsenheten (numera säkerhetsavdelningen) vid kommunstyrelsens kontor hade anställt en säkerhetsutredare för att bl.a. utveckla metoder för att motverka och upptäcka brott mot välfärdssystemen. I säkerhetsutredarens arbetsuppgifter ingick också att göra observationer av biståndstagare. Detta skedde bl.a. efter kontakt med arbetsmarknads- och vuxenutbildningskontoret, som arbetar på uppdrag av arbetsmarknads- och vuxen-

utbildningsnämnden (numera kompetensförsörjningskontoret respektive kompetensförsörjningsnämnden). Inom Norrköpings kommun ansvarar denna nämnd för bl.a. ekonomiskt bistånd enligt socialtjänstlagen. Kommunen lämnade till JO dokumentation över säkerhetsutredarens observationer i sju enskilda ärenden om ekonomiskt bistånd.

Med anledning av det som kom fram beslutade jag att i två initiativärenden, ett mot Kommunstyrelsen i Norrköpings kommun (JO:s ärende med dnr 7507-2022) och ett mot Kompetensförsörjningsnämnden i Norrköpings kommun (JO:s ärende med dnr 7508-2022), utreda frågor med koppling till detta.

Utredning

JO uppmanade kommunstyrelsen och kompetensförsörjningsnämnden att göra en utredning och yttra sig.

Av yttrandena skulle framgå bl.a. vilket rättsligt stöd det finns för att bedriva utredningsarbetet samt hur arbetsformerna förhåller sig till bestämmelsen i 2 kap. 6 § andra stycket regeringsformen om skydd för den personliga integriteten och artikel 8 i Europakonventionen om rätten till skydd för privat- och familjeliv. I yttrandena skulle också anges hur utredningsarbetet förhåller sig till bestämmelserna i EU:s dataskyddsförordning och offentlighets- och sekretesslagen.

Kommunstyrelsen och nämnden yttrade sig till JO under slutet av 2022 och början av 2023. Yttrandena är relativt omfattande och redovisas i det följande endast i sammanfattning.

Av utredningen framgår bl.a. följande.

Anställningen av säkerhetsutredaren och utformningen av uppdraget

I april 2020 fattade kommunstyrelsen beslut om att intensifiera arbetet mot fusk och bedrägerier i de kommunala välfärdssystemen. Kommundirektören fick i uppdrag att organisera och genomföra detta arbete.

På uppdrag av kommundirektören rekryterade säkerhetsavdelningen en säkerhetsutredare. Denne skulle användas som resurs av kommunens verksamheter där det fanns behov av kvalificerat utredningsarbete. Utredningsarbetet skulle regleras inom ramen för varje enskilt uppdrag. Vid tidpunkten för yttrandena till JO var kompetensförsörjningskontoret den enda verksamhet som hade efterfrågat utredarens tjänster. Kontoret använde sig av säkerhetsutredaren i arbetet med att upptäcka och ingripa mot felaktiga utbetalningar av ekonomiskt bistånd.

Kommunstyrelsen informerades av kommunens säkerhetsdirektör om säkerhetsutredarens arbetssätt och metoder. Av den information som lämnades framgick bl.a. att säkerhetsutredaren skulle bedriva vad som benämndes som fysisk spaning.

Säkerhetsutredarens arbete och hanteringen av inhämtad information

Säkerhetsutredaren inledde arbetet med observationer på uppdrag av kompetensförsörjningskontoret i maj 2021.

Säkerhetsutredaren kunde anlitas av kontoret för att utreda misstankar om att uppgifter som en enskild lämnat i samband med en ansökan om ekonomiskt bistånd var oriktiga. Det kunde exempelvis röra sig om en misstanke om felaktigt redovisade familjeförhållanden eller om att sökanden hade inkomster från arbete som inte redovisats. Säkerhetsutredaren involverades i utredningsarbetet i de fall där misstanken inte kunnat styrkas eller motbevisas genom underlag från biståndstagaren själv eller genom offentliga register eller andra öppna källor.

Utöver biståndstagaren kunde observationerna omfatta den som ingick i samma hushåll som biståndstagaren samt den som besökte hushållet. I undantagsfall kunde även den som befann sig i närheten av en biståndstagare komma att omfattas av observationen.

Säkerhetsutredarens uppdrag utfördes genom att denne tog sig till en allmän plats där man kunde förväntas göra observationer av avgörande betydelse för ärendet. Vanligtvis handlade det om entréporten och/eller parkeringsplatsen vid den observerades bostad. Iakttagelser som säkerhetsutredaren bedömde vara relevanta för ärendet antecknades. I de fall det bedömdes som skäligen fotodokumenterades också iakttagelsen. Det förekom även att säkerhetsutredaren från allmän plats fotograferade personer när de var synliga i ett fönster eller på en balkong.

Den information som säkerhetsutredaren hämtade in och som kunde omfattas av sekretess eller på annat sätt var känslig fick på säkerhetsavdelningen hanteras endast av säkerhetsutredaren själv. Informationen förvarades på ett säkert sätt. Säkerhetsutredaren sammanställde sedan observationerna och lämnade materialet till handläggaren vid kontoret.

Om misstanken om felaktiga uppgifter kvarstod eller stärktes efter säkerhetsutredarens observationer kallades den enskilde till ett möte för att informeras om vad som kommit fram vid observationerna. Detta skedde innan observationerna lades till grund för en bedömning av rätten till ekonomiskt bistånd. Vid behov av att visa varifrån uppgifterna kom redovisades observationerna och eventuellt bildmaterial vid mötet.

Om biståndstagaren inte kom till mötet lämnades som regel ingen information om observationerna. Detsamma gällde om observationerna ledde till att misstanken om oriktiga uppgifter skrevs av. Information om genomförda observationer lämnades inte till någon annan än den som varit föremål för utredningen.

Totalt har observationer förekommit i 33 ärenden. Eftersom observationer i vissa fall har riktats mot sökandens familjemedlemmar är antalet personer som observerats något fler än så. Vid tidpunkten för yttrandena till JO hade säkerhetsutredarens observationer bidragit till hel- eller delavslag på biståndsansökan i åtta ärenden samt till återkrav av ekonomiskt bistånd i sex ärenden. Observationerna ingick vidare i beslutsunderlaget vid sex beslut att polisanmäla misstänkt bidragsbrott.

Kommunens bedömning av utredningsmetodernas stöd i lag

Anledningen till att utredningsmetoderna började användas var att felaktiga utbetalningar av bidrag, ersättningar och andra förmåner är ett omfattande samhällsproblem. Riksdagen har nyligen antagit ett mål om att andelen felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen ska minska och att fel ska motverkas. Kommunen har ett ansvar för att utbetalningar sker på ett rättssäkert sätt och med stöd av tillämplig lagstiftning. Vidare är kommunen skyldig att polisanmäla misstänkta bidragsbrott. Observationer av enskilda som misstänks söka ekonomiskt bistånd på felaktiga grunder har genomförts som ett led i kommunens arbete med att bl.a. motverka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen och bidragsbrott.

Någon analys av utredningsmetodernas förenlighet med 2 kap. 6 § andra stycket regeringsformen och artikel 8 i Europakonventionen genomfördes inte innan säkerhetsutredaren påbörjade sitt arbete. I efterhand gör kommunstyrelsen och nämnden bedömningen att det – enligt den utredningsskyldighet som följer av förvaltningslagen och socialtjänstlagen – har funnits ett visst rättsligt stöd för att inskränka skyddet för den personliga integriteten enligt regeringsformen och Europakonventionen. Det har funnits rättslig grund i EU:s dataskyddsförordning för behandlingen av personuppgifter.

Det bedöms dock inte ha funnits något uttryckligt rättsligt stöd för att använda fotografering i utredningssyfte. Av den anledningen har fotografering av enskilda upphört som utredningsmetod vid misstanke om felaktiga utbetalningar. Av yttrandena till JO framgår också att det beslutats att inga nya uppdrag som innebär observationer av enskilda ska lämnas till säkerhetsavdelningen under den tid som JO:s utredning pågår.

Det har i yttrandena framhållits att någon spaning mot enskilda inte har bedrivits, eftersom spaning är en polisiär term som innefattar systematisk kartläggning av personers vardag i syfte att utreda och motverka brott. I stället för spaning har i yttrandena använts begreppet observation.

I ett beslut den 31 maj 2023 anförde *JO Per Lennerbrant* följande:

Rättslig reglering

Grundläggande regler om skydd för den enskildes integritet och privatliv

Regeringsformen

All maktutövning ska vara grundad på lag eller annan föreskrift (se 1 kap. 1 § tredje stycket regeringsformen). En myndighet får alltså endast vidta åtgärder som har stöd i rättsordningen (se även 5 § första stycket förvaltningslagen).

Enligt 1 kap. 2 § regeringsformen gäller att den offentliga makten ska utövas med respekt för bl.a. den enskilda människans värdighet och att det allmänna ska värna den enskildes privatliv.

Av 2 kap. 6 § andra stycket regeringsformen följer att var och en gentemot det allmänna är skyddad mot betydande intrång i den personliga integriteten som sker utan samtycke och som innebär övervakning eller kartläggning av den enskildes personliga förhållanden. Avgörande för om en åtgärd ska anses

innebära övervakning eller kartläggning är inte dess huvudsakliga syfte utan vilken effekt som åtgärden har. Vad som avses med övervakning eller kartläggning får bedömas med utgångspunkt från vad som enligt normalt språkbruk läggs i dessa begrepp. (Se prop. 2009/10:80 s. 250.)

När det gäller kartläggning kan även en åtgärd från det allmännas sida som vidtas primärt i syfte att ge myndigheterna underlag för beslutsfattande i enskilda fall, exempelvis insamling av uppgifter av visst slag för beslut om t.ex. beskattning eller liknande, i många fall anses innebära kartläggning av enskildas förhållanden även om avsikten inte varit detta (se a. prop. s. 180).

Vid bedömning av vilka åtgärder som kan anses utgöra ett betydande intrång ska både åtgärdens omfattning och arten av det intrång som åtgärden innebär beaktas. Även åtgärdens ändamål och andra omständigheter kan ha betydelse för bedömningen. Bestämmelsen omfattar endast sådana intrång som på grund av åtgärdens intensitet eller omfattning eller av hänsyn till uppgifternas integritetskänsliga natur eller andra omständigheter innebär ett betydande ingrepp i den enskildes privata sfär. (Se a. prop. s. 250.)

Europakonventionen

Utöver nämnda bestämmelser i regeringsformen följer av artikel 8 i Europakonventionen att var och en har rätt till respekt för bl.a. sitt privat- och familjeliv (se även artikel 7 i EU-stadgan om de grundläggande rättigheterna).

Övervakning av enskilda och insamling av uppgifter om enskildas personliga förhållanden från statens sida har – då detta skett systematiskt – ansetts omfattas av skyddet för privatliv enligt artikel 8 i konventionen. Vid bedömning av om det har varit fråga om en kränkning av privatlivet har det ansetts ha betydelse bl.a. om det funnits ett tydligt lagstöd för åtgärden, om den enskilde hade kunnat förvänta sig att en sådan åtgärd skulle komma att vidtas samt om det funnits kontrollmekanismer till skydd för den enskilde. (Se t.ex. Europadomstolens domar *Rotaru v. Romania*, no. 28341/95, § 43, 4 May 2000, och *Benedik v. Slovenia*, no. 62357/14, §§ 101–103, 24 April 2018, samt *Danelius*, *Mänskliga rättigheter i europeisk praxis*, 6 uppl. s. 465 f.)

Rättigheterna kan begränsas genom lag

Skyddet som följer av 2 kap. 6 § andra stycket regeringsformen och artikel 8 i Europakonventionen får endast – under vissa närmare angivna förutsättningar – begränsas genom lag (se 2 kap. 20 och 21 §§ regeringsformen samt artikel 8.2 i Europakonventionen).

EU:s dataskyddsförordning

Även EU:s dataskyddsförordning ger ett skydd för den enskildes grundläggande fri- och rättigheter, särskilt när det gäller rätt till skydd av personuppgifter (se också artikel 8 i EU-stadgan om de grundläggande rättigheterna). Enligt dataskyddsförordningen ska personuppgifter samlas in för särskilda, uttryckligt angivna och berättigade ändamål (se artikel 5.1 b). I artikel 6 anges förutsättningarna för att en behandling av personuppgifter ska vara laglig. Behandlingen kan vara laglig bl.a. om den är nödvändig för att utföra en uppgift av

allmänt intresse eller som ett led i myndighetsutövningen (se artikel 6.1 e och även 6 § första stycket lagen om behandling av personuppgifter inom socialtjänsten). Den personuppgiftsansvarige ska enligt EU:s dataskyddsförordning ansvara för och kunna visa att uppgifterna behandlas lagligt och korrekt (se artikel 5.2).

Grunden för behandlingen som avses i artikel 6.1 e i EU:s dataskyddsförordning ska fastställas i enlighet med unionsrätten eller medlemsstatens nationella rätt (se artikel 6.3 första stycket). Detta innebär att grunden för behandlingen ska ha stöd i rättsordningen (se 2 kap. 2 § lagen med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning och prop. 2017/18:105 s. 48 f.). Med behandling av en personuppgift avses bl.a. insamling, registrering och lagring (se artikel 4.2).

Offentlighets- och sekretesslagen

Uppgifter om enskildas personliga förhållanden kan också skyddas enligt offentlighets- och sekretesslagen. Den grundläggande bestämmelsen för sekretess inom socialtjänsten finns i 26 kap. 1 §. Enligt denna bestämmelse gäller sekretess för uppgift om en enskilds personliga förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider men.

Sekretessen gäller som huvudregel både mellan myndigheter och mellan olika verksamhetsgrenar inom en myndighet – t.ex. en kommun – när de är att betrakta som självständiga i förhållande till varandra (se 8 kap. 1 och 2 §§ offentlighets- och sekretesslagen).

Regler om en myndighets utredningsåtgärder

En myndighet har ett utredningsansvar

Förvaltningsmyndigheter, däribland kommunala nämnder, har ett ansvar att se till att de ärenden som de handlägger blir tillräckligt utredda. Denna princip, som brukar kallas officialprincipen och kommer till uttryck i 23 § förvaltningslagen, innebär att det är myndigheten som har det yttersta ansvaret för att underlaget i ett ärende är sådant att det leder till ett materiellt riktigt beslut. Kravet på omfattningen av myndighetens utredningsåtgärder kan variera med hänsyn till ärendets karaktär. (Se Lundmark & Säfstén, Förvaltningslagen, 6 maj 2022, version 1A, JUNO, kommentaren till 23 §.)

Ärenden om ekonomiskt bistånd

Den som inte själv kan tillgodose sina behov eller kan få dem tillgodosedda på annat sätt har rätt till bistånd av socialnämnden – eller den eller de nämnder som kommunfullmäktige bestämmer – för sin försörjning och för sin livsföring i övrigt (se 2 kap. 4 § och 4 kap. 1 § första stycket socialtjänstlagen). Bistånd kan ges genom ekonomiskt bistånd. Nämnden ska utan dröjsmål inleda en utredning när någon har ansökt om bistånd (se 11 kap. 1 § första stycket socialtjänstlagen).

En utredning om bistånd ska genomföras med respekt för den enskildes självbestämmanderätt och integritet. Utgångspunkten är att den sökande

medverkar i utredningen och att den genomförs tillsammans med den enskilde. (Se 1 kap. 1 § tredje stycket och 3 kap. 5 § socialtjänstlagen.) Dessa principer är av grundläggande betydelse för socialtjänstens arbete. I utredningen ska kontinuerligt vägas det intrång i den personliga integriteten som en utredning medför för den enskilde mot de intressen som myndigheten ska tillgodose. Uppgifter till grund för beslutet bör därför främst hämtas in från den enskilde själv. Information från utomstående – en enskild eller en myndighet – bör primärt inte hämtas in om inte sökanden samtycker till det. (Se prop. 1979/80:1 del A s. 400 f. och t.ex. JO 2015/16 s. 403, dnr 2611-2013.)

I viss utsträckning kan dock uppgifter som den enskilde lämnat kontrolleras genom att uppgifter hämtas ur offentliga register. Sådana uppgifter har ansetts kunna hämtas in utan den enskildes samtycke. Vidare finns lagregler som gör det möjligt att under vissa förutsättningar hämta in uppgifter från andra myndigheter om en enskild. I de fall där samtycke inte krävs bör socialtjänsten ändå informera den enskilde om att man avser eller kan komma att hämta in eller kontrollera uppgifter och om varifrån det i sådana fall kan komma att sökas eller hämtas information. (Se t.ex. JO 2015/16 s. 403.)

Enligt 11 kap. 5 § socialtjänstlagen ska handläggning av ärenden som rör enskilda samt genomförande av beslut om bl.a. stödinsatser dokumenteras. Dokumentationen ska utvisa beslut och åtgärder som vidtas i ärendet samt faktiska omständigheter och händelser av betydelse.

Återkrav av ekonomiskt bistånd

Av 9 kap. 1 § första stycket socialtjänstlagen följer att om någon genom oriktiga uppgifter eller genom underlåtenhet att lämna uppgifter eller på annat sätt har förorsakat att ekonomiskt bistånd betalats ut obehörigen eller med för högt belopp, får nämnden återkräva vad som har betalats ut för mycket. Om sådana förhållanden kommer till nämndens kännedom ska en utredning inledas (se 11 kap. 1 § första stycket socialtjänstlagen). Även en sådan utredning ska bedrivas enligt de tidigare behandlade principerna för socialtjänstens arbete.

Skyldighet att polisanmäla ett misstänkt bidragsbrott

En kommun är enligt 6 § bidragsbrottslagen skyldig att anmäla till Polismyndigheten om det kan misstänkas att det har begåtts brott enligt lagen. Kommunen måste göra en preliminär bedömning av om brottsrekvisiten är uppfyllda. Anmälan bör göras när det finns en välgrundad anledning att anta att brott har begåtts. (Se prop. 2006/07:80 s. 90.)

Bedömning

Granskningens inriktning

Min granskning har avsett kommunens utredningsmetoder i form av observationer av enskilda, hur observationerna har dokumenterats och hur detta förhåller sig till grundläggande bestämmelser om skydd för den enskildes integritet och privatliv.

Mina uttalanden är inriktade på det sammantagna utredningsarbetet och jag gör ingen bedömning av varje enskilt ärende för sig. Det har i samtliga fall gällt ärenden om ekonomiskt bistånd enligt socialtjänstlagen. Enligt en uppgift från kommunen har någon ytterligare dokumentation om vidtagna utredningsåtgärder inte funnits än den som inledningsvis lämnades till JO.

Allmänna utgångspunkter

För att lagstiftarens intentioner ska få genomslag och välfärdssystemen användas på det sätt som är avsett, är det viktigt att beslut om ekonomiskt bistånd enligt socialtjänstlagen är korrekta. Beslutsmyndigheten ska därför se till att ha ett så bra underlag som möjligt. På motsvarande sätt är det viktigt att ett beslut om ekonomiskt bistånd som vilar på ett oriktigt eller ofullständigt underlag kan rättas till i efterhand, enligt vad som föreskrivs i socialtjänstlagen. En myndighets utredningsåtgärder måste alltid ha stöd i rättsordningen och vara förenliga med bl.a. regler till skydd för enskildas integritet och privatliv och tillämpliga bestämmelser om behandling av personuppgifter.

För brottsutredande verksamhet gäller straffprocessuella regler, som bl.a. syftar till att säkerställa den enskildes rättssäkerhet och integritetsskydd. Det får inte förekomma att bidragsbeviljande myndigheter kringgår dessa regler genom att på egen hand bedriva brottsutredningsliknande verksamhet. (Se JO 2009/10 s. 398, dnr 1143-2008, samt även JO 2014/15 s. 373, dnr 6798-2012, och JO 1985/86 s. 359.)

Utredningsmetoderna har inte varit lagliga

Av utredningen framgår att säkerhetsutredaren, som varit anställd vid kommunstyrelsens kontor men arbetat på uppdrag av kompetensförsörjningsnämnden, genomfört observationer i det dolda av enskilda. Observationerna har skett när det funnits en misstanke om att en enskild lämnat oriktiga uppgifter i en ansökan om ekonomiskt bistånd, men misstanken inte kunnat styrkas eller motbevisas genom underlag från biståndstagaren själv eller genom offentliga register eller andra öppna källor. Syftet har varit att ge underlag inför ett beslut om en ansökan eller i ett ärende om återkrav. Observationerna har också utgjort underlag vid beslut om att polisanmäla bidragsbrott.

Säkerhetsutredaren har bedrivit sitt arbete från maj 2021 till i vart fall oktober 2022, då JO inledde sin utredning. Totalt har det rörts sig om 33 ärenden.

Observationerna har huvudsakligen skett vid eller i närheten av de enskildas hem och har i flera fall ägt rum under en längre tidsperiod. I JO:s granskning förekommer exempelvis ett fall där utredningen pågick i fem månader. Observationerna har dokumenterats i text och i ett antal fall även med bild. Levnadsmonstret hos de berörda personerna, och i vissa fall också hos deras anhöriga, har dokumenterats på ett detaljerat sätt. Det förekommer fotografier på minderåriga barn och fotografier som visar enskilda kroppsdelar, t.ex. för att dokumentera att den berörda personen har en vigselring. Personerna har inte på förhand informerats om att utredningsmetoderna skulle kunna komma att användas. Observationerna har som nämnts i stället skett i det dolda. Information om observationerna har lämnats först i efterhand, och endast om de kommit att

läggas till grund för en bedömning av rätten till ekonomiskt bistånd. Jag kan sammantaget inte uppfatta tillvägagångssättet som annat än vad som med normalt språkbruk kan benämnas som spaningsmetoder, som i princip är förbehållna de brottsutredande myndigheterna.

Det uttalade syftet med observationerna har varit att ifrågasätta det underlag som enskilda har lämnat inom ramen för en utredning om rätten till bistånd. Uppgifterna om biståndstagarna som säkerhetsutredaren dokumenterat har varit av integritetskänslig karaktär. Särskilt integritetskänslig har fotograferingen av enskilda varit men även de observationer som dokumenterats i skrift har varit av integritetskänslig karaktär. Vidare framgår av utredningen att säkerhetsutredaren inte har fått några särskilda direktiv eller begränsningar i sitt uppdrag som syftar till att skydda de enskildas integritet och privatliv. Det har inte heller funnits några särskilda kontrollmekanismer som kommunen ställt upp för att tillgodose ett sådant syfte.

Vid en samlad bedömning av det som kommit fram genom utredningen anser jag att utredningsmetoderna i form av dolda observationer och dokumentationen av dem har inneburit en övervakning och kartläggning av enskildas personliga förhållanden som varit av en sådan art och omfattning att det varit fråga om ett betydande intrång i den personliga integriteten i regeringsformens mening. Något samtycke från de berörda personerna har inte funnits. De vidtagna åtgärderna har också kränkt det skydd för privatlivet som garanteras i artikel 8 i Europakonventionen. Med beaktande av det sätt på vilket uppgifterna samlats in har lagstöd för åtgärderna inte kunnat hämtas i vare sig förvaltningslagen eller socialtjänstlagen, eller i rättsordningen i övrigt. Utredningsmetoderna har alltså inte varit lagliga.

Utredningsmetoderna och dokumentationen av dem har också inneburit att personuppgifter om enskilda har behandlats, både i fråga om personer som mer direkt omfattats av utredningen och om utomstående. Jag är tveksam till om personuppgiftsbehandlingen haft det stöd i rättsordningen som dataskyddsregleringen kräver. JO:s tillsyn är extraordinär. Ordinarie tillsynsmyndighet enligt EU:s dataskyddsförordning är Integritetsskyddsmyndigheten (IMY). Jag gör därför inga ytterligare uttalanden om personuppgiftsbehandlingen utan skickar en kopia av detta beslut till IMY för kännedom.

En avslutande fråga gäller om bestämmelserna i offentlighets- och sekretesslagen har följts när det gäller hanteringen av uppgifter om enskilda. Jag får dock konstatera att utredningen inte är tillräcklig för att jag ska kunna göra några uttalanden i den delen. Jag vill emellertid rent allmänt understryka att det alltid måste göras noggranna överväganden av sekretessaspekterna innan uppgifter lämnas ut av en nämnd till en annan nämnd och att övervägandena kan behöva dokumenteras.

Avslutande synpunkter och kritik

De utredningsmetoder som använts har således stått i strid med det grundlagsfästa skyddet för den personliga integriteten och rätten till privatliv. Det är mycket anmärkningsvärt att det inte gjordes några egentliga överväganden om de rättsliga förutsättningarna innan metoderna började användas.

Jag är naturligtvis medveten om den belastning för samhället som felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen innebär och att kommunerna har ett ansvar att motverka detta. Ett beslut om ekonomiskt bistånd ska självfallet vila på ett så korrekt underlag som möjligt. Detsamma gäller underlaget inför ett ställningstagande om ett återkrav respektive brottsanmälan enligt bidragsbrottslagen. Det är också väl känt för mig att det i olika sammanhang har påtalats att Polismyndigheten saknar resurser för att prioritera bidragsbrott i den omfattning som de beslutsfattande aktörerna förväntar sig (se t.ex. SOU 2022:37 s. 23 och även mitt beslut den 7 mars 2023, dnr 1994-2022).

Det sagda får dock naturligtvis inte medföra att skyddet för den enskildes integritet och rätten till privatliv, så som de rättigheterna kommer till uttryck i regeringsformen respektive Europakonventionen, inte respekteras.

Kommunstyrelsen och kompetensförsörjningsnämnden förtjänar allvarlig kritik för det som har kommit fram i min granskning.

Ärendet föredrogs av rättssakkunniga Lovisa Svenaeus. I beredningen deltog även byråchefen Stefan Nyman.

BILAGA 1

Organisation m.m.

1 Val

Riksdagen omvalde den 20 april 2023 Katarina Pålsson och Per Lennerbrant till justitieombudsmän för tiden från valet till dess nytt val genomförts under fjärde året därefter.

Den 7 december 2023 omvalde riksdagen Lars Lindström och valde f.d. justitierådet Karin Almgren till ställföreträdande justitieombudsmän för två år fr.o.m. den dagen.

2 Den ställföreträdande justitieombudsmannens tjänstgöring

Ställföreträdande justitieombudsmannen Lars Lindström tjänstgjorde med handläggning och avgörande av tillsynsärenden den 11–15 och 25–29 juli, den 15–19 augusti, den 10–14 oktober och den 12–14 december 2022 samt den 7–9 och 14–16 mars, den 3–5 och 25–27 april, den 23–25 maj, den 13–15 och 26–30 juni, den 10–14 och 24–28 juli, den 5–7 september, den 14–16 november samt den 13 och 18–19 december 2023.

3 Ändringar i instruktionen och i arbetsordningen

Efter förslag i betänkandet Översyn av JO-ämbetet (2021/22:URF2) beslutade riksdagen om den nya lagen (2023:499) med instruktion för Riksdagens ombudsmän (JO). Lagen trädde i kraft den 1 september 2023.

Arbetsordningen ändrades den 30 december 2022 samt den 27 februari, den 5 maj, den 22 juni, den 30 augusti och den 20 december 2023. Ändringen den 30 augusti föranleddes av den nya JO-instruktionen, och den sistnämnda ändringen innefattar en större, delvis redaktionell, omarbetning av arbetsordningen. De ändringar som beslutats under perioden redovisas övergripande här.

Några av ändringarna under våren 2023 beslutades för att möjliggöra tidsbegränsade pilotverksamheter med utökad delegation och digital ärendehandläggning. Dessa bestämmelser har sedermera permanentats.

Vissa organisatoriska förändringar inom ombudsmannaexpeditionen har krävt ändringar, bl.a. inrättandet av en enhet för administrativt stöd. Det har även ändringar av vissa juristers titlar gjorts.

Nya riktlinjer för interna styrdokument har beslutats, vilket föranledde en ändring av arbetsordningen.

Den större omarbetningen av arbetsordningen är huvudsakligen en följd av förändringar i beredningsorganisationen. Den största förändringen innebär att varje tillsynsavdelning åter bereder ärenden inom en ombudsmans ansvarsområde.

4 Övrigt

JO har beslutat att utöka antalet byråchefer i tillsynen från åtta till nio och har anställt tre nya byråchefer. JO har vidare anställt en ny kommunikationschef och en chef för den nya enheten för administrativt stöd. Ledningen för Opcat-enheten har förstärkts och beslut har fattats om att antalet medarbetare vid enheten ska öka. Beslut har också fattats om att tillfälligt förstärka kommunikationsenheten.

En ny webbplats har satts i drift.

BILAGA 2

Ärendestatistik

Innehållsförteckning över tabeller och diagram

Tabell 2.1 Ärendestatistik i sammandrag	543
Tabell 2.2 Nya tillsynsärenden.....	543
Tabell 2.3 Nyregistrerade ärenden inkl. Opcat de senaste tio åren	544
Diagram 2.1 Ärendeutvecklingen de senaste tio åren inkl. Opcat.....	544
Tabell 2.4 Nyregistrerade tillsynsärenden de senaste fem åren fördelade på sakområde	545
Tabell 2.5 Avslutade initiativärenden.....	546
Tabell 2.6 Avslutade inspektionsärenden exkl. Opcat.....	546
Tabell 2.7 Avslutade inspektionsärenden för Opcat.....	547
Tabell 2.8 Utgången i de klagomålsärenden som avslutats	548
Diagram 2.2 Besluten i tillsynsärenden inom alla tillsynsområden, exkl. Opcat	549
Diagram 2.3 Besluten i tillsynsärenden under de senaste fem åren, exkl. Opcat.....	549
Diagram 2.4 Andel beslut i klagomålsärenden fattade med stöd av delegation	550

Några begrepp som används i JO:s statistik

- *Klagomål*: JO-anmälningar från allmänheten.
- *Initiativ*: utredningar som respektive ombudsman har inlett på eget initiativ.
- *Inspektioner*: inspektioner genomförda i den ordinarie tillsynsverksamheten.
- *Opcat-inspektioner*: inspektioner genomförda av Opcat-enheten inom ramen för uppdraget som nationellt besöksorgan.
- *Tillsynsärenden*: klagomål, initiativ och inspektioner sammantaget.
- *Lagstiftningsremisser*: remisser, vanligen från Regeringskansliet, där JO ges tillfälle att yttra sig över förslag till ändrad lagstiftning.
- *Avslutat ärende*: ett klagomåls- eller initiativärende är avslutat när beslut har fattats. En inspektion är avslutad när inspektionsprotokollet har justerats.
- *Avslutat ärende utan utredning*: ärendet har bedömts och avslutats utan annat underlag än det som redovisas i anmälan.
- *Avslutat ärende efter viss utredning*: visst underlag har hämtats in i ärendet, t.ex. genom att handlingar har begärts in och granskats eller genom muntliga uppgifter från den berörda myndigheten
- *Avslutat ärende efter fullständig utredning*: innebär normalt att anmälan remitteras, dvs. att JO begär att den berörda myndigheten ska komma in med ett skriftligt yttrande och bedömning av det som har hänt i ärendet.

Tabell 2.1 Ärendestatistik i sammandrag

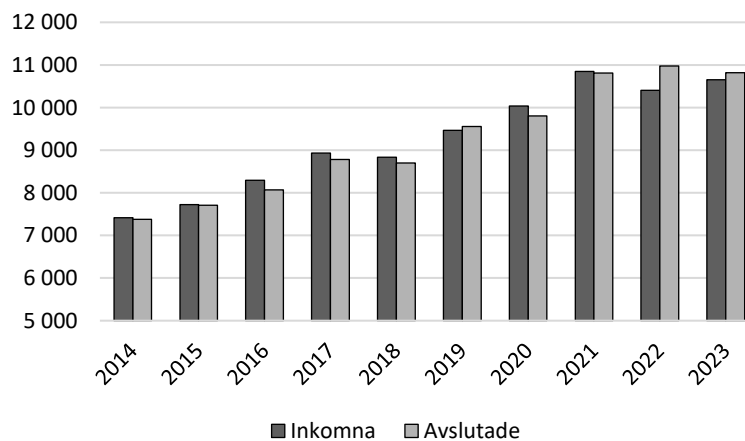
	2022		2023	
Ingående balans		1 700		1 136
Nya ärenden				
Klagomål	10 222		10 474	
Initiativ och återrapporteringar	32		26	
Inspektioner och myndighetsbesök	28		16	
Opcat-enhetens ärenden	12		14	
Remisser	110		121	
		10 404		10 651
Summa balanserade och nya ärenden		12 104		11 787
Avslutade ärenden				
Klagomål	10 792		10 630	
Initiativ och återrapporteringar	32		29	
Inspektioner och myndighetsbesök	22		20	
Opcat-enhetens ärenden	12		18	
Remisser	119		120	
		10 977		10 817
Utgående balans		1136		973

Tabell 2.2 Nya tillsynsärenden

	2022	2023
Ansvarsområde 1 (JO Katarina Pählsson)	3 121	3 345
Ansvarsområde 2 (chefsJO Erik Nymansson)	1 697	1 685
Ansvarsområde 3 (JO Thomas Norling)	2 420	2 765
Ansvarsområde 4 (JO Per Lennerbrant)	3 044	2 721

Tabell 2.3 Nyregistrerade ärenden inkl. Opcat de senaste tio åren

År	Klagomål	Initiativ	Inspektioner	Lagstiftningsremisser	Summa
2014	7 234	26	50	103	7 413
2015	7 484	28	47	168	7 727
2016	8 070	31	49	146	8 296
2017	8 705	29	44 ³⁰	154	8 933
2018	8 648	26 ³¹	48 ³²	110	8 832
2019	9 301	14 ³³	51 ³⁴	100	9 466
2020	9 832	25	24	159	10 040
2021	10 638	18 ³⁵	24 ³⁶	167	10 847
2022	10 222	33 ³⁷	39 ³⁸	110	10 404
2023	10 474	26 ³⁹	30 ⁴⁰	121	10 651

Diagram 2.1 Ärendeutvecklingen de senaste tio åren (klagomål, initiativ, inspektioner och lagstiftningsremisser) inkl. Opcat

³⁰ Varav sex besök med anknytning till tillsynsverksamheten.

³¹ Varav tre ärenden gällande återrapportering från myndighet.

³² Varav tre besök med anknytning till tillsynsverksamheten.

³³ Varav ett ärenden gällande återrapportering från myndighet.

³⁴ Varav ett besök med anknytning till tillsynsverksamheten.

³⁵ Varav ett ärenden gällande återrapportering från myndighet.

³⁶ Varav ett besök med anknytning till tillsynsverksamheten.

³⁷ Varav fyra ärenden gällande återrapportering från myndighet.

³⁸ Varav två besök med anknytning till tillsynsverksamheten.

³⁹ Varav tre ärenden gällande återrapportering från myndighet.

⁴⁰ Varav ett besök med anknytning till tillsynsverksamheten.

Tabell 2.4 Nyregistrerade tillsynsärenden de senaste fem åren fördelade på sakområde

Sakområde	2019	2020	2021	2022	2023
Allmänna domstolar	396	410	430	397	456
Arbetsmarknad	265	356	341	356	450
Bostäder	6	10	5	5	8
Försvarsmakten	13	33	67	34	34
Förvaltningsdomstolar	167	181	154	142	152
Hälsa- och sjukvård	381	616	792	539	500
Kommunikationsområdet	220	214	231	256	194
Kriminalvården	1 097	1 604	1 460	1 904	2 118
Kronofogden	199	200	245	211	223
Kultur	15	46	64	19	28
Miljö- och hälsoskydd	251	279	279	249	255
Offentlighet och sekretess; yttrande- och tryckfrihet	215 ⁴¹	_42	_43	_44	_45
Personalärenden	51 ⁴⁶	_47	_48	_49	_50
Plan- och byggområdet	258	252	235	255	193
Polis	1 066	1 081	1 294	1 481	1 282
Riksdags- och utrikes- förvaltningen; allm. val; Regeringskansliet	39	31	30	48	44
Skatt och folkbokföring	189	161	224	192	201
Socialförsäkring	894	728	541	446	445
Socialtjänst inkl. LSS	1 590	1 665	1 790	1 618	1 870
Tull	17	17	28	18	24
Utanför kompetensområdet	242	243	371	287	229
Utbildning och forskning	436	504	453	378	468
Utlänningsärenden	705	593	801	777	674
Åklagare	202	201	214	198	215
Överförmyndarväsendet	90	87	93	76	79
Övrig förvaltning	147	152	242	161	127

Ärenden gällande offentlighet och sekretess samt personalärenden redovisas numera under det sakområde som de tillhör.

⁴¹ Under året har även 390 ärenden som rör offentlighet och sekretess m.m. nyregistrerats.

⁴² Under året har 623 ärenden som rör offentlighet och sekretess m.m. nyregistrerats.

⁴³ Under året har 616 ärenden som rör offentlighet och sekretess m.m. nyregistrerats.

⁴⁴ Under året har 521 ärenden som rör offentlighet och sekretess m.m. nyregistrerats.

⁴⁵ Under året har 550 ärenden som rör offentlighet och sekretess m.m. nyregistrerats.

⁴⁶ Under året har även 79 ärenden som rör personalärenden nyregistrerats.

⁴⁷ Under året har 151 personalärenden nyregistrerats.

⁴⁸ Under året har 170 personalärenden nyregistrerats.

⁴⁹ Under året har 152 personalärenden nyregistrerats.

⁵⁰ Under året har 165 personalärenden nyregistrerats.

Sakområde	2019	2020	2021	2022	2023
Övriga kommunala ärenden	173	176	253	205	230
Övriga länsstyrelseärenden, serveringstillstånd, spel	17	30	26	30	17
Summa ärenden	9 341	9 870	10 664	10 282	10 516

Tabell 2.5 Avslutade initiativärenden under perioden den 1 juli 2022–31 december 2023

Sakområde	Avslutade utan kritik	Avslutade med kritik	Summa
Allmänna domstolar		1	1
Arbetsmarknad	1		1
Förvaltningsdomstolar		2	2
Kommunikation		1	1
Kriminalvård	2	5	7
Kronofogden	1		1
Plan- och byggorrådet		1	1
Polis		2	2
Skatt och folkbokföring		1	1
Socialförsäkring	1	1	3
Socialtjänst	5	2	7
Utlänningsärenden	1	2	3
Åklagare		1	1
Övrig förvaltning		1	1
Övriga kommunala ärenden		2	2
Summa ärenden	11	22	32

Tabell 2.6 Avslutade inspektionsärenden exkl. Opcat under perioden den 1 juli 2022–31 december 2023

Sakområde	Avslutade utan kritik	Avslutade med kritik	Summa
Allmänna domstolar		2	2
Förvaltningsdomstolar		3	3
Kriminalvården	1	4	5
Miljö och hälsoskydd		1	1
Polis	4		4
Skatt och folkbokföring		1	1
Socialförsäkring	2	2	4
Socialtjänst	1	2	3
Utlänningsärenden	1		1
Överförmyndare		1	1
Summa ärenden	9	16	25

Tabell 2.7 Avslutade inspektionsärenden för Opcat under perioden den 1 juli 2022–31 december 2023

Sakområde	Avslutade utan kritik	Avslutade med kritik	Summa
Anstalt		4	4
Arrest		4	4
Häkte	1	4	5
Migrationsförvar		1	1
Psykiatri		4	4
SiS, särskilt ungdomshem		5	5
Summa ärenden	1	22	23

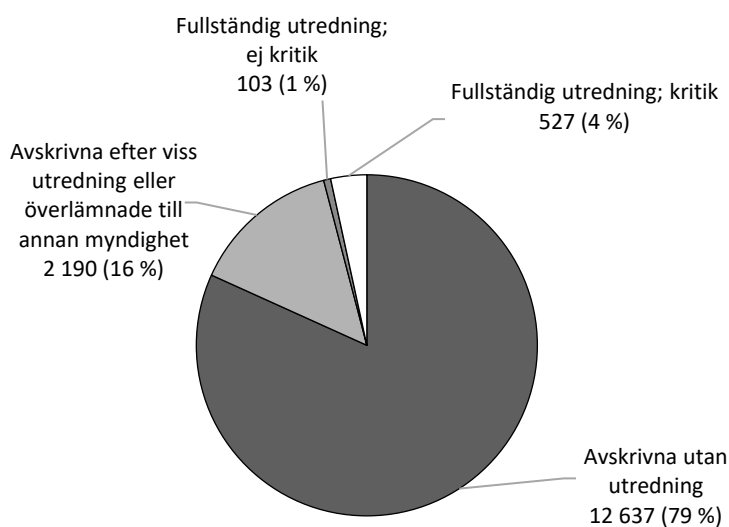
Tabell 2.8 Utgången i de klagomålsärenden som avslutats under perioden den 1 juli 2022–31 december 2023

Sakområde	Avslutade utan utredning	Överlämnade till annan myndighet	Avslutade efter viss utredning	Avslutade efter fullständig utredning; ingen kritik	Avslutade efter fullständig utredning; kritik	Summa ärenden
Allmänna domstolar	501	2	102	3	21	629
Arbetsmarknad	557		62		22	641
Bostäder	6		1			7
Försvarsmakten	37		7		2	46
Förvaltningsdomstolar	181		23		14	218
Hälso- och sjukvård	662	2	28	1	25	718
Kommunikationsområdet	263		35	1	24	323
Kriminalvården	2 457		479	46	89	3071
Kronofogden	291		35	2	9	337
Kultur	26		4		2	32
Miljö- och hälsoskydd	323		39	2	11	375
Offentlighet och sekretess; yttrande- och tryckfrihet						_ 51
Personalärenden						_ 52
Plan- och byggområdet	250		42	4	27	323
Polis	1 226	1	639	2	41	1 909
Riksdags- och utrikesförvaltningen; allm. val; Regeringskansliet	59		8	1		68
Skatt och folkbokföring	283		12	1	6	303
Socialförsäkring	542		69	3	27	641
Socialtjänst inkl. LSS	2 380		214	7	77	2 678
Tull	15		13	3	2	33
Utanför kompetensområdet	358					358
Utbildning och forskning	564	2	32	3	31	632
Utlänningsärenden	855	1	171	4	28	1059
Åklagare	231		79	2	3	315
Överförmyndare	86		19		8	113
Övrig förvaltning	195		9		6	210
Övriga kommunala ärenden	261		52		14	327
Övriga länsstyrelseärenden, serveringstillstånd, spel	21		4		2	27
Summa ärenden	12 631	8	2 178	85	491	15 393

⁵¹ Ärenden gällande offentlighet och sekretess m.m. redovisas numera under det sakområde som de tillhör. Under året har 762 sådana ärenden avslutats.

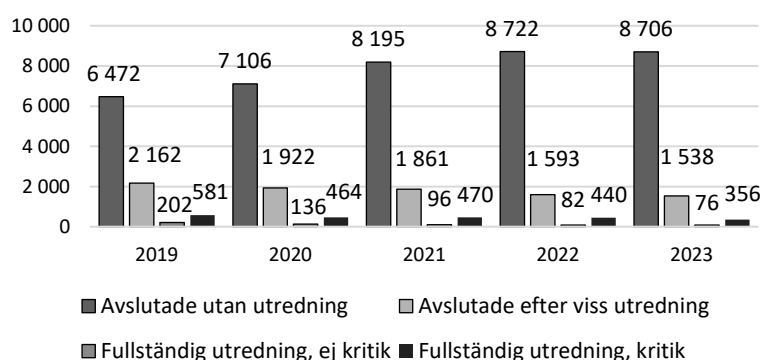
⁵² Personalärenden redovisas numera under det sakområde som de tillhör. Under året har 240 sådana ärenden avslutats.

Diagram 2.2 Besluten i tillsynsärenden⁵³ inom alla tillsynsområden: totalt 15 457 beslut (klagomål, initiativ och inspektioner, exkl. Opcat) under perioden den 1 juli 2022–31 december 2023

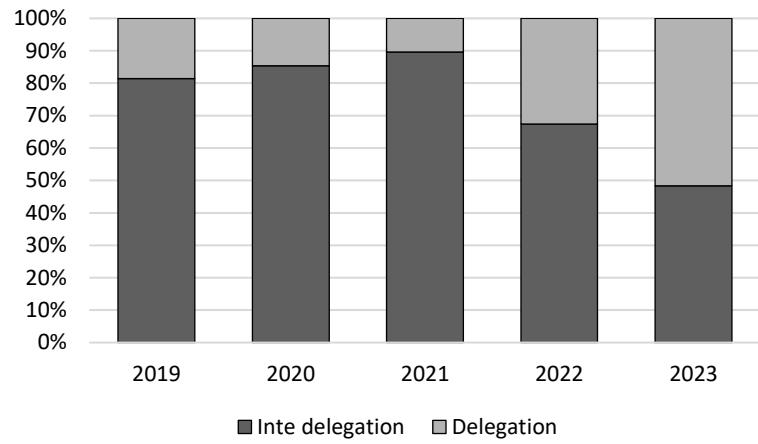


I de ärenden som skrivits av ingår 376 ärenden som skrivits av med hänvisning till att frågan utretts i ett tidigare ärende eller där JO i beslutet har erinrat om aktuell lagstiftning eller praxis.

Diagram 2.3 Avslutade tillsynsärenden under de senaste fem åren (klagomål, initiativ och inspektioner exkl. Opcat)



⁵³ Ärenden som rubriceras *Utan utredning* har avslutats utan annat underlag än det som redovisats i anmälan. Med ärenden som rubriceras *Viss utredning* avses att visst underlag hämtats in om ärendet, t.ex. genom att handlingar begärts in och granskats eller genom muntliga uppgifter från den berörda myndigheten. *Fullständig utredning* innebär normalt att anmälan remitterats till den myndighet som anmälts för utredning och bedömning.

Diagram 2.4 Andel beslut i klagomålsärenden fattade med stöd av delegation

BILAGA 3**Besvarande av remisser i lagstiftningsärenden m.m.**

Riksdagens ombudsmän har under perioden den 1 juli 2022–31 december 2023 besvarat 175 lagstiftningsremisser, flertalet från olika departement inom Regeringskansliet. I 36 av dessa har JO uttryckt någon form av ställningstagande till eller bedömning av remissen. *ChefsJO Erik Nymansson, JO Thomas Norling, JO Katarina Pålsson och JO Per Lennerbrant* har gemensamt besvarat en remiss, *chefsJO Erik Nymansson* har besvarat 47 remisser, *JO Thomas Norling* 28 remisser, *JO Katarina Pålsson* 46 remisser, *JO Per Lennerbrant* 51 remisser och *stf JO Lars Lindström* två remisser.

Remissyttranden som har publicerats på JO:s webbplats

ChefsJO Erik Nymansson, JO Thomas Norling, JO Katarina Pålsson och JO Per Lennerbrant har gemensamt yttrat sig över remissen från Riksdagsförvaltningen om betänkandet 2021/22:URF2 Översyn av JO-ämbetet (dnr R 50-2022).

ChefsJO Erik Nymansson har yttrat sig över remisser från

- Socialdepartementet om betänkandet SOU 2022:40 God tvångsvård – trygghet, säkerhet och rättssäkerhet i psykiatrisk tvångsvård och rättspsykiatrisk vård (dnr R 62-2022)
- Justitiedepartementet om Högsta domstolens promemoria En utvidgad möjlighet att förordna pensionerade justitieråd att tillfälligt tjänstgöra i Högsta domstolen och Högsta förvaltningsdomstolen (dnr R 98-2022)
- Socialdepartementet om betänkandet SOU 2023:5 Från delar till helhet – Tvångsvården som en del av en sammanhållen och personcentrerad vårdkedja (dnr R 11-2023)
- Justitiedepartementet om slutbetänkandet SOU 2023:12 Förstärkt skydd för demokratin och domstolarnas oberoende (dnr R 32-2023)
- Finansdepartementet om betänkandet SOU 2023:16 Staten och betalningarna (dnr R 47-2023).

JO Thomas Norling har yttrat sig över remisser från

- Socialdepartementet om delbetänkandet SOU 2022:37 Stärkt arbete med att bekämpa bidragsbrott – Administrativt sanktionssystem och effektivare hantering av misstänkta brott (dnr R 51-2022)
- Socialdepartementet om promemorian Ds 2023:20 Utökade befogenheter på särskilda ungdomshem och LVM-hem (dnr R 57-2023)
- Socialdepartementet om promemorian Ds 2023:15 Fler verktyg i socialtjänsternas arbete för att förebygga brott och stärka skyddet för barn (dnr R 68-2023)

- Socialdepartementet om betänkandet SOU 2023:52 Ett stärkt och samlat skydd av välfärdssystemen (dnr R 89-2023).

JO Katarina Pålsson har yttrat sig över remisser från

- Justitiedepartementet om Domstolsverkets promemoria Nya bestämmelser för att avgöra brottmål i den tilltalades utelämnade uttalande (dnr R 97-2022)
- Justitiedepartementet om promemorian Skärpt återbetalningsskyldighet i brottmål (dnr R 6-2023)
- Justitiedepartementet om betänkandet SOU 2023:1 Skärpta straff för flerfaldig brottslighet (dnr R 20-2023)
- Justitiedepartementet om promemorian Ds 2023:7 Tilläggsprotokoll 16 till Europakonventionen – en möjlighet för de högsta domstolarna att begära rådgivande yttrande från Europadomstolen (dnr R 24-2023)
- Justitiedepartementet om betänkandet SOU 2023:17 En tydligare bestämmelse om hets mot folkgrupp (dnr R 44-2023)
- Justitiedepartementet om promemorian Sekretess vid självständigt förverkande av brottsvinster (dnr R 58-2023)
- Justitiedepartementet om betänkandet SOU 2023:44 En översyn av regleringen om frihetsberövande påföljder för unga (dnr R 83-2023)
- Justitiedepartementet om betänkandet SOU 2023:67 Anonyma vittnen (dnr R 97-2023)
- Justitiedepartementet om Domstolsverkets promemoria Några processrättsliga reformer i allmän domstol (dnr R 106-2023).

JO Per Lennerbrant har yttrat sig över remisser från

- Justitiedepartementet om betänkandet SOU 2022:18 EU:s förordning om terrorisminnehåll på internet (dnr R 30-2022)
- Justitiedepartementet om delbetänkandet SOU 2022:19 Utökade möjligheter att använda hemliga tvångsmedel (dnr R 41-2022)
- Kulturdepartementet om promemorian Ds 2022:14 Ett hållbart mediestöd för hela landet (dnr R 58-2022)
- Kulturdepartementet om promemorian Ds 2022:20 Återkallelse av sändningstillstånd med hänsyn till Sveriges säkerhet (dnr R 69-2022)
- Finansdepartementet om delbetänkandet SOU 2022:48 Tullverkets rättsliga befogenheter i en ny tid (dnr R 78-2022)
- Justitiedepartementet om delbetänkandet SOU 2022:52 Utökade möjligheter att använda preventiva tvångsmedel (dnr R 84-2022)
- Justitiedepartementet om promemorian Tillfällig användning av häkten och polisarrest (dnr R 106-2022)
- Justitiedepartementet om delbetänkandet SOU 2022:64 En ny ordning för asylsökandes boende (dnr R 30-2023)
- Justitiedepartementet om betänkandet SOU 2023:32 Biometri – för en effektivare brottsbekämpning (dnr R 48-2023)
- Justitiedepartementet om promemorian Ds 2023:16 Avtal med Finland om polissamarbete i gränsområdet (dnr R 52-2023)

- Justitiedepartementet om promemorian Ds 2023:17 Vistelseförbud på allmän plats och vissa andra platser (dnr R 54-2023)
- Justitiedepartementet om betänkandet SOU 2023:22 Datalagring och åtkomst till elektronisk information (dnr R 67-2023)
- Justitiedepartementet om förslag till förordning om ändring i förordningen om polisiära befogenheter i gränsnära områden (dnr R 70-2023)
- Landsbygds- och infrastrukturdepartementet om promemorian Tillfälliga förbud att transportera personer utan giltiga identitetshandlingar till Sverige (dnr R 73-2023)
- Justitiedepartementet om promemorian Ds 2023:25 Polisens rätt att skjuta – En ny reglering om laga befogenhet att använda skjutvapen (dnr R 84-2023)
- Justitiedepartementet om slutbetänkandet SOU 2023:60 Utökade möjligheter att använda preventiva tvångsmedel 2 (dnr R 91-2023)
- Justitiedepartementet om promemorian Ds 2023:30 Anpassning av svensk rätt till den reviderade VIS-förordningen (dnr R 92-2023).

BILAGA 4

Framställningar, överlämnanden, åtal och disciplinanmälningar m.m.

1 Framställningar och överlämnande av beslut till riksdagen respektive regeringen m.fl.

Under perioden den 1 juli 2022–31 december 2023 har Riksdagens ombudsmän överlämnat beslutet Initiativ om Kriminalvårdens användning av spothuvor (dnr 376-2021) till Regeringskansliet med framställning om lagändring. Beslutet fattades av *JO Katarina Pålsson*.

Under perioden den 1 juli 2022–31 december 2023 har 25 beslut överlämnats till departement inom Regeringskansliet eller myndigheter för att fästa deras uppmärksamhet på förhållanden som framkommit under ärendets utredning eller för kännedom. Av dessa överlämnades fem av *chefsJO Erik Nymansson*, åtta av *JO Thomas Norling*, fyra av *JO Katarina Pålsson* och åtta av *JO Per Lennerbrant*. Följande beslut har överlämnats:

- Initiativ om hur Statens institutionsstyrelse använder de särskilda befogenheterna avskiljande och vård i enskildhet (dnr 2802-2020)
- Om placeringen av en häktad med restriktioner i en arrestcell (dnr 4989-2020)
- På grund av platsbrist inom Kriminalvården kom en förvarstagen som var säkerhetsplacerad att vistas oacceptabelt länge i en polisarrest (dnr 1602-2021, 4936-2021, 4937-2021)
- En tingsrätt har förbjudit all användning av elektronisk utrustning under en huvudförhandling i ett brottmål (dnr 4039-2021)
- Kritik mot Socialnämnden i Lilla Edets kommun för att inte ha informerat en vårdnadshavare om frågor rörande vaccination av hennes barn som vårdades enligt LVU (dnr 5324-2021)
- En socialnämnd dröjde med att anmäla behov av plats på ett av SiS LVM-hem för en omedelbart omhändertagen person (dnr 9960-2021)
- Ett LVM-hem har brustit vid användandet av särskilda befogenheter (dnr 10572-2021)
- Uttalanden om förutsättningarna för Tullverket att göra en kontroll enligt inregränslagen i ett gränsnära område (dnr 1548-2022)
- Kritik mot Förvaltningsrätten i Uppsala för långsam handläggning av ett mål om ledsagarservice. Även uttalanden om domstolens handläggningstider generellt i s.k. allmänna mål (dnr 1568-2022)
- Kriminalvården upprätthåller inte fristerna i strafftidslagen om överföring av intagna med verkställbara fängelsestraff från häkte till anstalt (dnr 1716-2022)
- Allvarlig kritik mot Polismyndigheten för långsam och passiv handläggning av en förundersökning om förmögenhetsbrott (dnr 1994-2022)

- Fråga om en kursplan vid ett universitet var en föreskrift enligt 8 kap. regeringsformen. Även fråga om ändring av gynnande förvaltningsbeslut (dnr 2445-2020)
- Uttalanden om Riksarkivets handläggningstider vid utlämnande av allmänna handlingar (dnr 2723-2022)
- En person som skulle förhöras av polisen förbjöds att göra en egen ljudinspelning av förhöret utan att det fanns något sakligt skäl för det (dnr 2837-2022)
- Kriminalvården har beslutat att tillåta en anstalt att utöka inlåsningstiden för alla intagna en sommar (dnr 5237-2022)
- Initiativ om platsbristen på Statens institutionsstyrelses särskilda ungdomshem (dnr 5633-2022)
- En kommun har utan stöd i lag kontrollerat om anställda vid kommunen gjort sig skyldiga till brott (dnr 7143-2022)
- Uttalanden om en migrationsdomstols handläggningstider generellt (dnr 7504-2022)
- Arbetsförmedlingen får allvarlig kritik för bristande tillgänglighet och service samt för att ha agerat i strid med legalitetsprincipen (dnr 7766-2022, 9432-2022)
- En socialnämnd beslutade om och genomförde en uppföljning och två förhandsbedömningar beträffande ett barn utan att vara behörig att göra det (dnr 8528-2022)
- Bristande tillgänglighet hos Polismyndigheten via telefonnumret 114 14 (dnr 9929-2022, 10128-2022, 10158-2022, 294-2023, 499-2023)
- Förvaltningsrätten i Karlstad får kritik, i ett fall allvarlig kritik, för långsam handläggning av två skattemål. Även uttalanden om domstolens handläggningstider generellt i s.k. allmänna mål (dnr 1295-2023)
- Granskning av polisens användning av kroppsvisitation och husrannsakan i fordon i brottsförebyggande syfte (dnr 2199-2023)
- En undersökning av hur 11 och 12 §§ förvaltningslagen tillämpas hos några olika myndigheter (dnr 3232-2023)
- Kritik mot Förvaltningsrätten i Malmö för långsam handläggning av ett mål om personlig assistans. Även uttalanden om domstolens handläggningstider generellt i s.k. allmänna mål (dnr 3431-2023)

2 Åtal och anmälningar för disciplinär åtgärd

Under 2022 har *JO Thomas Norling* avslutat ett ärende där beslutad förundersökning har lagts ned (dnr 9081-2020).

JO Katarina Pahlsson gjorde under 2022 en anmälan till Statens ansvarsnämnd för prövning av disciplinpåföljd (dnr 8017-2021, 1431-2022). Statens ansvarsnämnd har prövat disciplinfrågan och nämndens beslut har vunnit laga kraft. Mot denna bakgrund har *JO* avslutat ärendet. Under 2023 gjorde *JO Katarina Pahlsson* en anmälan till Statens ansvarsnämnd för prövning av disciplinpåföljd (dnr 4977-2023).

2023/24:JO1

BILAGA 4 FRAMSTÄLLNINGAR, ÖVERLÄMNANDEN, ÅTAL OCH
DISCIPLINANMÄLNINGAR M.M.

3 Överlämnande av ärenden till annan myndighet

Nio klagomålsärenden har lämnats över till en annan tillsynsmyndighet för prövning och avgörande eller till en åklagarmyndighet för fullföljande av en av JO inledd förundersökning. Av dessa överlämnades fyra av *chefsJO Erik Nyman*, tre av *JO Katarina Pålsson* och två av *JO Per Lennerbrant*.

BILAGA 5

Inspektioner, myndighetsbesök, konferenser och seminarier m.m. inom Sverige

1 Inspektioner och myndighetsbesök, exkl. Opcat⁵⁴

ChefsJO Erik Nymansson har genomfört tre inspektioner av förvaltningsrätter, i Jönköping, Falun och Umeå. På uppdrag av *chefsJO Erik Nymansson* har *byråchefen Dan Johansson* genomfört en inspektion av Skatteverket, skatteavdelningen, skatteområde 5.

JO Thomas Norling har genomfört två inspektioner av Försäkringskassan, Försäkringskassan FVF Syd och FVV Syd i Malmö och Försäkringskassan FVFF Mitt, FVFA Nord och GF FTH i Karlstad, en inspektion av Pensionsmyndigheten i Halmstad, en inspektion av Individ- och familjenämnden i Västerås kommun, en inspektion av Vård- och omsorgsnämnden i Karlstads kommun, en inspektion av Arbetsmarknads- och socialnämnden i Karlstads kommun och en inspektion av Socialnämnden i Gällivare kommun. På uppdrag av *JO Thomas Norling* har *byråchefen Anna Flodin* genomfört en inspektion av Socialnämnden i Gislaveds kommun och *rättssakkunniga Emma Rönström* har genomfört en inspektion av Försäkringskassans VO Gemensamma försäkringsfrågor, GF Betalning och återbetalning samt GF Kontroll, kontoret i Stockholm. *JO Thomas Norling* tog den 21 oktober 2022 emot ett besök från Utredningen om barns möjligheter att utkräva sina rättigheter (SOU 2023:40), den 24 november 2022 ett besök av generaldirektören och chefsjuristen för Statens institutionsstyrelse, den 25 januari 2023 ett besök från Inspektionen för socialförsäkringen och den 10 maj 2023 ett besök från Försäkringskassans rättsavdelning.

JO Katarina Pålsson har genomfört tre inspektioner av Kriminalvården, häktet Göteborg, anstalten Ystad och anstalten Hinseberg, en inspektion av Hovrätten för Nedre Norrland, en inspektion av Överförmyndarnämnden i Umeåregionen och en inspektion av Umeå tingsrätt. På uppdrag av *JO Katarina Pålsson* har *områdesansvariga rättssakkunniga Nathalie Stenmark* genomfört två inspektioner av Kriminalvården, anstalten Färingsö och anstalten Norrtälje, *områdesansvariga ämnessakkunniga Moa Skerfving* en inspektion av Kriminalvården, anstalten Beateberg och *byråchefen Charlotte Håkansson* en inspektion av Miljö- och byggnadsnämnden i Lidköpings kommun. *JO Katarina Pålsson* besökte den 11 september 2023 Domstolsverket inom ramen för ett initiativärende angående införandet av verksamhetsstödet Digitalt brottmålsavgörande (DiBa).

⁵⁴ I detta avsnitt redovisas samtliga inspektioner och myndighetsbesök som genomförts under perioden den 1 juli 2022–31 december 2023, dvs. även sådana där ärendet inte avslutats med ett justerat protokoll före periodens slut. I bilaga 2, Ärendestatistik, redovisas avslutade inspektionsärenden vilket betyder att siffrorna över antalet inspektioner kan skilja sig något mellan bilaga 2 och bilaga 5.

JO Per Lennerbrant har genomfört tre inspektioner av Polismyndigheten, polisområde Örebro, lokalpolisområde Örebro, polisområde Norrbotten, lokalpolisområde Luleå-Boden och polisområde nordvästra Skåne, lokalpolisområde Helsingborg, en inspektion av Säkerhetspolisen och en inspektion av Tullverket i Malmö. *JO Per Lennerbrant* besökte den 3 maj 2023 Polismyndigheten, rättsavdelningen.

ChefsJO Erik Nymansson, JO Thomas Norling, JO Katarina Pålsson och *JO Per Lennerbrant* tog den 14 september 2022 tillsammans emot ett besök av 2020 års grundlagskommitté (SOU 2023:12) och den 19 januari 2023 ett besök av de nyvalda ledamöterna i konstitutionsutskottet för presentation av verksamheten.

Tabell 5.1 Under perioden den 1 juli 2022–31 december 2023 genomförda inspektioner.

Myndighet	Inspektioner
Domstolar	5
Försäkringskassan	3
Kommuner, miljö och byggnadsnämnder	1
Kommuner, socialnämnder	5
Kommuner, överförmyndarnämnder	1
Kriminalvården	6
Pensionsmyndigheten	2
Polismyndigheten	3
Skatteverket	1
Säkerhetspolisen	1
Tullverket	1
Summa	29

Opcat-inspektioner m.m.

På uppdrag av *chefsJO Erik Nymansson* har *enhetschefen Gunilla Bergerén* genomfört tre inspektioner av Region Östergötland; Barn- och ungdomspsykiatriska kliniken i Linköping, Region Norrbotten, Psykiatrin länsgemensamt i Öjebyn och Västra Götalandsregionen, Södra Älvsborgs sjukhus, verksamhetsområde psykiatri.

JO Thomas Norling har genomfört tre inspektioner av Statens institutionsstyrelse (SiS), de särskilda ungdomshemmen Brättegården, Hässleholm och Johannisberg. På uppdrag av *JO Thomas Norling* har *enhetschefen Gunilla Bergerén* genomfört tre inspektioner av SiS, de särskilda ungdomshemmen Nereby, Rebecka och Tysslinge.

JO Katarina Pålsson har genomfört två inspektioner av Kriminalvården, anstalterna Kumla och Täby. På uppdrag av *JO Katarina Pålsson* har *enhetschefen Gunilla Bergerén* genomfört fem inspektioner av Kriminalvården, anstalterna Borås och Luleå samt häktena Kronoberg, Luleå och Salberga.

JO Per Lennerbrant har genomfört en inspektion av Tullverket (kontrollplats Lernacken) i Malmö. På uppdrag av *JO Per Lennerbrant* har *enhetschefen Gunilla Bergerén* genomfört två inspektioner av Polismyndigheten, arresten Västerås och arresten Solna. På uppdrag av *JO Per Lennerbrant* har *rättssakkunniga Mattias Karlsson* genomfört en inspektion av Polismyndigheten, arresten Umeå. På uppdrag av *JO Per Lennerbrant* har *biträdande enhetschefen Helena Levin* genomfört en inspektion av Migrationsverket, förvaret i Mölndal.

Vidare har JO inom ramen för Opcat-verksamheten genomfört tre dialogmöten med civilsamhället.

Tabell 5.2 Under perioden den 1 juli 2022–31 december 2023 genomförda Opcat-inspektioner.

Institution	Opcat-inspektioner
Anstalt	4
Arrest	3
Häkte	3
Migrationsverkets förvar	1
Psykiatri	3
SiS, särskilt ungdomshem	6
Tullverket	1
Summa Opcat-inspektioner	21

2 Samråd med konstitutionsutskottet m.m.

I samband med att ämbetsberättelsen 2022/23 överlämnades till riksdagen deltog *chefsJO Erik Nymansson, JO Thomas Norling, JO Katarina Pählsson* och *JO Per Lennerbrant* vid ett för allmänheten öppet sammanträde i konstitutionsutskottet den 24 november 2022. Ombudsmännen informerade om ämbetsberättelsens innehåll och i övrigt om verksamheten. De besvarade även frågor från ledamöterna. Vid sammanträdet närvarade också *kanslichefen Maria Hellberg, biträdande kanslichefen Marcus Agnvall, samtliga byråchefer och chefen för Opcat-enheten*.

Tjänstemän vid utskottets kansli besökte ombudsmannaexpeditionen den 18 november 2022 och orienterade sig om verksamheten och arbetsläget. I samband med detta gick ämbetets äldsta ännu inte avgjorda ärenden igenom och tjänstemännen tog del av diarium, protokoll och andra handlingar.

Ombudsmännen och *kanslichefen* mötte utskottet även den 15 december 2022 för information och diskussion om aktuella frågor.

ChefsJO träffade utskottet den 15 juni 2023 för att lämna information till utskottets ledamöter om arbetsläget, planerade organisatoriska förändringar och om budgetäskandet för 2024. *Kanslichefen* närvarade vid sammanträdet.

I övrigt har frågor av principiellt och gemensamt intresse diskuterats vid informella kontakter mellan *chefsJO* och företrädare för konstitutionsutskottet. Informella kontakter har även förekommit mellan kanslicheferna.

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

ChefsJO Erik Nymansson, JO Thomas Norling, JO Katarina Pålsson och JO Per Lennerbrant

- deltog den 30 november 2022 och den 19 april 2023 tillsammans med *Opcat-enheten* i dialogmöten med organisationer från civilsamhället om frihetsberövades rättigheter och situation.

ChefsJO Erik Nymansson

- tog den 7 februari 2023 emot hovrättens yngreförening och den 18 april 2023 kammarrättens yngreförening på studiebesök med syfte att sprida kunskap om vad JO står för och hur det är att arbeta på JO
- föreläste den 9 februari 2023 om JO:s tillsyn för Notarieföreningen vid Förvaltningsrätten i Stockholm
- föreläste den 5 maj 2023 om JO:s tillsyn för Budgetavdelningen på Finansdepartementet
- föreläste den 9 juni 2023 om JO:s tillsyn vid Arbetsgivarverket
- medverkade den 27 oktober 2022 samt den 3 mars och den 9 november 2023 i Stockholmspaketet tillsammans med *HR-chefen Madeleine Rogersten*. Vid det första tillfället deltog *rättssakkunniga Rebecka Olsson* och vid de övriga tillfällena deltog *rättssakkunniga Therese Såde*
- föreläste den 21 november 2023 om JO:s tillsyn vid Avdelningen för offentlig förvaltning på Finansdepartementet.

JO Thomas Norling

- höll den 7 oktober 2022 ett digitalt föredrag för studenter vid Umeå universitet om JO:s uppdrag och roll samt tillsynen över socialtjänsten
- höll den 16 november 2022 ett föredrag för anställda vid Förvaltningsrätten i Luleå om JO:s uppdrag och roll
- höll den 1 december 2022 en föreläsning för studenter i förvaltningsrätt vid Göteborgs universitet om JO:s uppdrag och roll samt om socialtjänstens förutsättningar att genomföra hembesök
- föreläste den 7 februari 2023 på temat ”Barnets bästa när det är som svårast ur ett JO-perspektiv” vid barnkonventionsdagen arrangerad av JP Infonet
- föreläste den 21 februari 2023 om umgängesbegränsning enligt 14 § LVU vid Barnrättscentrum vid Stockholms universitet
- höll den 18 april 2023 ett seminarium om JO:s tillsyn av socialtjänsterna på en kurs i socialrätt vid Luleå tekniska universitet
- höll den 9 maj 2023 ett föredrag på temat ”Ordinär och extraordinär tillsyn i ett finansmarknadsperspektiv” i samband med Bankjuristernas förenings 100-årsjubileum, vid Svenska Bankföreningen
- föreläste den 25 augusti 2023 om JO:s verksamhet vid Sveriges Kommunaljuridiska Förenings årsmöte och studiedagar i Örebro
- föreläste den 28 september 2023 om JO:s verksamhet och arbete vid Inspektionen för socialförsäkringen (ISF) i Göteborg

- höll den 10 oktober 2023 ett föredrag för Nätverket för rättslig kvalitetsuppföljning i statliga myndigheter på temat ”kravet på rättslig kvalitet från ett konstitutionellt perspektiv”
- höll den 2 november 2023 en föreläsning för studenter vid Göteborgs universitet om JO:s uppdrag och roll samt den extraordinära tillsynens bidrag till den konstitutionella kontrollen.

JO Katarina Pålsson

- deltog den 11 november 2022 tillsammans med *byråchefen Catrine Björkman* samt ett antal *rätts- och ämnessakkunniga* i ett dialogmöte med Kriminalvården
- höll den 30 november 2022 en föreläsning om JO på Svea hovrätts fiskalutbildning, med särskild inriktning på tillsynen över de allmänna domstolarna
- höll den 20 april 2023 föredraget ”JO om häktning” vid ett eftermiddagskollokvium om häktning anordnat av Juridiska fakulteten i Uppsala, i samarbete med Svensk Juristtidning
- talade den 12 maj 2023 om JO:s tillsyn över de allmänna domstolarna vid chefsdomarmöte anordnat av Svea hovrätt.

Kanslichefen Maria Hellberg

- deltog den 29 november 2023 tillsammans med *byråchefen Anna Flodin* och *Opcat-enheten* i ett dialogmöte med organisationer från civilsamhället om frihetsberövades rättigheter och situation.

Byråchefen Johan Thorblad

- presenterade den 9 juni 2023 JO:s tillsyn över överförmyndarväsendet i webbsändningen ”Aktuellt för överförmyndare” som anordnades av Sveriges Kommuner och Regioner (SKR).

Byråchefen Anneli Svensson

- föreläste den 30 november 2022 tillsammans med *områdesansvariga rätts-sakkunniga Sofia Lönnberg* vid en konferens arrangerad av Pensionsmyndigheten.

Byråchefen Stefan Nyman

- föreläste den 1 september 2022 samt den 9 mars, den 11 maj, den 7 september, den 9 oktober och den 4 december 2023 för åklagare på Skåvsjöholm och i Stockholm. Vid det första tillfället medverkade *rättssakkunniga Lina Cajvert* och vid de övriga tillfällena medverkade *rättssakkunniga Lovisa Johansson*.

Enhetschefen Gunilla Bergerén

- föreläste den 16 maj 2023 tillsammans med *juristen Johanna Fransson* och *rättssakkunniga Clara Ljunggren* för anställda hos Migrationsverkets förvar i Märsta.

2023/24:JO1

BILAGA 5 INSPEKTIONER, MYNDIGHETSBesøg, KONFERENSER OCH SEMINARIER M.M. INOM SVERIGE

Rättssakkunniga Lovisa Johansson och Rebecka Olsson

- föreläste den 21 april och den 15 december 2023 för nyanställda inom Nationella operativa avdelningen på Polismyndighetens huvudkontor i Stockholm.

BILAGA 6

Internationellt samarbete

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

- *ChefsJO Erik Nymansson, JO Thomas Norling, JO Katarina Pahlsson, JO Per Lennerbrant, kanslichefen Maria Hellberg och internationella samordnaren Charlotte De Geer Fällman* deltog den 16–17 augusti 2022 i nordiskt ombudsmannamöte i Reykjavik, Island. På mötet diskuterades bl.a. hur institutionerna hanterade covid-19 och pandemins påverkan på förvaltningen och efterlevnaden av grundläggande mänskliga rättigheter, utvecklingen av elektronisk förvaltning, tillsyn av institutioner i andra länder (ett danskt fängelse i Kosovo). Bland diskussionsämnena fanns också den interna organisationen av ombudsmannaämbetet och trenden att antalet klagomål har ökat överallt de senaste åren utan någon tydlig förklaring.
- *ChefsJO Erik Nymansson, JO Thomas Norling, JO Katarina Pahlsson, JO Per Lennerbrant, kanslichefen Maria Hellberg, byråcheferna Anneli Svensson, Stefan Nyman, Anna Flodin och Johan Thorblad samt internationella samordnaren Charlotte De Geer Fällman* deltog den 18–19 augusti 2022 i nordiskt juristmöte i Reykjavik, Island.
- *ChefsJO Erik Nymansson och internationella samordnaren Charlotte De Geer Fällman* deltog den 27–28 september 2022 i baltiskt-nordiskt ombudsmannamöte i Tallinn, Estland. Ett av ämnena som behandlades var artificiell intelligens och automatiskt beslutsfattande.
- *Byråchefen Anneli Svensson* deltog den 14 oktober 2022 i det Nordiska Administrativa Förbundets (NAF) jubileumsseminarium med anledning av förbundets 100-årsjubileum i Helsingfors, Finland.
- *Kanslichefen Maria Hellberg, biträdande kanslichefen Marcus Agnvall, HR-chefen Madeleine Rogersten och internationella samordnaren Charlotte De Geer Fällman* deltog den 24–25 augusti 2023 i ett möte med de nordiska ombudsmannainstitutionernas kanslichefer i Oslo, Norge.
- *ChefsJO Erik Nymansson och internationella samordnaren Charlotte De Geer Fällman* deltog den 14–15 september 2023 i baltiskt-nordiskt ombudsmannamöte i Köpenhamn, Danmark. Ämnen som behandlades var bl.a. tillämpning och påverkan av EU-rätten i ombudsmännens arbete och hur man gör prioriteringar i tillsynsarbetet.

Opcat

- *Biträdande enhetschefen Helena Levin och juristen Johanna Fransson* deltog den 22–23 augusti 2022 i ett nordiskt NPM-möte.
- *JO Katarina Pahlsson* deltog den 4–5 september 2023 tillsammans med *Opcat-enheten* i ett nordiskt NMP-möte.

- *JO Katarina Pålsson* deltog digitalt den 5–6 oktober 2023 tillsammans med kanslichefen *Maria Hellberg* och *Opcat-enheten* i en europeisk NPM-konferens.
- *Enhetschefen Gunilla Bergerén* deltog den 9–10 november 2023 i en internationell NPM-konferens om frihetsberövades psykiska hälsa.

2 Besök hos JO samt annat internationellt deltagande

- *ChefsJO Erik Nymansson*, *JO Katarina Pålsson*, *enhetschefen Gunilla Bergerén*, *internationella samordnaren Charlotte De Ger Fällman*, *experten i psykologi Knut Sturidsson*, *medicinska experten Ingemar Engström*, *rättssakkunniga Johanna Bardon* och *Clara Ljunggren* samt *juristen Johanna Fransson* tog den 4–5 september 2023 som värd för det nordiska NPM-mötet emot elva kollegor från Norge, Danmark, Finland och Island. På agendan stod bl.a. annat frågor som rör tillsyn av barn och unga på anstalt. Presentationer varvades med rundabordssamtal.
- *ChefsJO Erik Nymansson*, *internationella samordnaren Charlotte De Geer Fällman* och *rättssakkunniga Carl Johan Malmkvist* tog den 15 september 2022 emot ett besök av ombudsmannen för tillsyn av hälso- och sjukvård i Israel och en representant från the Division of Discipline, Civil Service Commission i Israel, för samtal och information om JO:s tillsyn på hälso- och sjukvårdsområdet.
- *Internationella samordnaren Charlotte De Geer Fällman* och *kommunikatören Maria Ennefors* deltog den 12 oktober 2022 i Europaombudsmannens nätverks webinar med temat web accessibility and the ENO queries procedure.
- *Internationella samordnaren Charlotte De Geer Fällman* och *juristen Johanna Fransson* tog den 27 oktober 2022 emot besök av en turkisk delegation. Besökarna ville lära sig mer om JO:s arbete som kontrollmekanism för frihetsberövades rättigheter, särskilt på Migrationsverkets förvar. UNHCR och IOM Türkiye hade initierat besöket.
- *Internationella samordnaren Charlotte De Geer Fällman* tog den 28 oktober 2022 emot ett besök från Europarådets expertgrupp GRETA, som utvärderar efterlevnaden av människohandelskonventionen.
- *Enhetschefen Gunilla Bergerén* deltog den 31 oktober 2022 i ett rundabordssamtal på justitiedepartementet med FN-mekanismen United Nations International Independent Expert Mechanism to Advance Racial Justice and Equality in the context of Law Enforcement. Mekanismen besökte Sverige för att ha en dialog om erfarenheter, goda exempel och utmaningar kopplade till arbetet med rasism mot personer med afrikanskt ursprung.
- *JO Per Lennerbrant*, *byråchefen Stefan Nyman* och *internationella samordnaren Charlotte De Geer Fällman* tog den 22 november 2022 emot ett besök från generaldirektören för EU-kommissionens avdelning för rättsliga frågor och konsumentfrågor (DG Justice), Ms Ana Gallego och tre av hennes medarbetare.
- *ChefsJO Erik Nymansson* tog den 9 december 2022 emot besök av den grekiske ombudsmannen Andreas Pottakis som bjöd in till enskilda samtal

och för att hålla en föreläsning för JO:s personal om situationen för ombudsmän runt om i världen.

- *Internationella samordnaren Charlotte De Geer Fällman* deltog den 19 januari 2023 i ett digitalt möte (intervju) med en forskare från Köpenhamns universitet inom ramen för ett forskningsprojekt om ombudsmän i Norden och Europadomstolens praxis.
- *Internationella samordnaren Charlotte De Geer Fällman* tog den 11 maj 2023 emot ett besök av en medarbetare från den ukrainske ombudsmannen och representanter för EU:s rådgivande mission i Ukraina, EUAM-Ukraine i Kiev.
- *Internationella samordnaren Charlotte De Geer Fällman* och *rättssak-kunniga Eric Wahlberg* tog den 29 maj 2023 emot ett besök av en delegation från ombudsmannainstitutionen i Mocambique för information om JO:s arbete med barnfrågor och allmänna ombudsmannafrågor. Besöket var initierat av Barnombudsmannen i Sverige.
- *ChefsJO Erik Nymansson*, *byråchefen Sara Johannesson* och *internationella samordnaren Charlotte De Geer Fällman* tog den 21 augusti 2023 emot ett besök av en delegation från Sarawak, en delstat i Malaysia, ledd av premier av Sarawak, Mr Abang Johari. Besöket var initierat av såväl Sveriges ambassad i Malaysia som av Malaysias ambassad i Sverige.
- *ChefsJO Erik Nymansson* och *internationella samordnaren Charlotte De Geer Fällman* tog den 13 november 2023 emot ett besök av justitierådet Milan Podhrazky från den tjeckiska högsta förvaltningsdomstolen. Justitierådet besökte Sverige inom ramen för ett utbytesprogram för domare anordnat av Europas högsta förvaltningsdomstolars samarbetsorgan, ACA.
- *Internationella samordnaren Charlotte De Geer Fällman* tog den 8 december 2023 emot besök från OSSE:s människorättskontor ODIHR för en studie om parlamentarisk tillsyn och kontroll.

BILAGA 7

REGISTER
till
justitieombudsmännens ämbetsberättelse
2023

Ett alfabetiskt register till JO:s ämbetsberättelser 1967–1975/76 finns bifogat som bilaga 3 (s. 557) till ämbetsberättelsen 1975/76 och har även tryckts separat. I ingressen till detta register har JO lämnat upplysningar om register till tidigare ämbetsberättelser.

Ett alfabetiskt register till JO:s ämbetsberättelser 1976/77–1988/89 finns bifogat som bilaga 4 (s. 437) till ämbetsberättelsen 1988/89.

Ett alfabetiskt register till JO:s ämbetsberättelser 1989/90–1993/94 finns bifogat som bilaga 4 (s. 534) till ämbetsberättelsen 1993/94.

Ett alfabetiskt register till JO:s ämbetsberättelser 1994/95–1998/99 finns bifogat som bilaga 4 (s. 564) till ämbetsberättelsen 1998/99.

Ett alfabetiskt register till JO:s ämbetsberättelser 1999/2000–2003/04 finns bifogat som bilaga 4 (s. 470) till ämbetsberättelsen 2003/04.

Ett alfabetiskt register till JO:s ämbetsberättelser 2004/05–2008/09 finns bifogat som bilaga 9 (s. 598) till ämbetsberättelsen 2008/09.

Ett alfabetiskt register till JO:s ämbetsberättelser 2009/10–2014/15 finns bifogat som bilaga 9 (s. 710) till ämbetsberättelsen 2014/15.

Ett alfabetiskt register till JO:s ämbetsberättelser 2015/16–2019/20 finns bifogat som bilaga 9 (s. 722) till ämbetsberättelsen 2019/20.

Allmänna handlingar

Fråga om handling är allmän eller inte

- tjänstemän vid en kommun har använt sina privata e-postadresser i tjänsten och hanterat ett utkast till rapport i strid med regelverket för allmänna handlingar 22/23:213
- en generaldirektörs användande av privat e-post för kommunikation av allmän handling samt efterföljande hantering stred mot objektivitetsprincipen 22/23:245
- allvarlig kritik mot en tf. regiondirektör som lämnat vilseledande uppgifter om en allmän handlingens existens 23:241

Fråga om sekretess för uppgifter

- bristande dokumentation efter att en persons skyddade namn syns på en presentationsskärm under en huvudförhandling i ett brottmål 20/21:56
- en rådman vid en tingsrätt har hanterat skyddade personuppgifter i en tvis-temålsdom på ett bristfälligt sätt 21/22:359
- en tingsrätt har skickat uppgifter om en underårig målsägande till en förälder som inte var vårdnadshavare 21/22:371
- en tingsrätt har skickat uppgifter om en underårig misstänkt till en förälder som inte var vårdnadshavare 21/22:376

Fråga om utlämnande av allmän handling eller uppgifter därur

- Kronofogdemyndighetens hantering av ansökningar om betalningsföreläggande 20/21:252
- bristfällig handläggning vid utlämnande av en allmän handling med förbehåll om sekretess 20/21:307
- Riksarkivet dröjde drygt nio veckor med att lämna ut en kopia av en allmän handling. Även uttalanden om en myndighets skyldighet att inrätta sin organisation så att tryckfrihetsförordningens skyndsamhetskrav kan efterlevas 20/21:317
- Migrationsverket har lämnat felaktig och vilseledande information på sin webbplats och i ett standardiserat mejlsvår 20/21:573
- uttalanden om en myndighets rutin att hantera en begäran om allmän handling först när behandlingen av en föregående begäran är avslutad 21/22:382
- en tjänsteman lämnade en vilseledande uppgift och fördröjde ett utlämnande av en allmän handling samt agerade i strid med efterforskningsförbudet i tryckfrihetsförordningen 21/22:398
- granskning av en påstådd samordning mellan ett antal kommuner och en region vid prövningen av framställningar om utlämnande av uppgifter som rör covid-19 21/22:402
- fråga om 2 kap. tryckfrihetsförordningen eller 6 kap. 5 § offentlighets- och sekretesslagen skulle tillämpas när en kommunanställd i och för sin tjänsteutövning begärde ut allmänna handlingar från en annan myndighet 22/23:236

- en enskild har rätt till ett överklagbart beslut då en myndighet nekar att lämna ut en handling på stället med hänvisning till betydande hinder 22/23:241

Diarieföring

- bristande dokumentation efter att en persons skyddade namn syns på en presentationsskärm under en huvudförhandling i ett brottmål 20/21:56
- Kronofogdemyndighetens hantering av ansökningar om betalningsföreläggande 20/21:252
- granskning av Arbetsmiljöverkets ageranden i fråga om personlig skyddsutrustning vid hanteringen av brukare med möjlig covid-19 efter ett s.k. skyddsstopp på ett vård- och omsorgsboende 21/22:57
- en generaldirektörs användande av privat e-post för kommunikation av allmän handling samt efterföljande hantering stred mot objektivitetsprincipen 22/23:245

Gallring

- fråga om det fanns rättsligt stöd för att gallra allmänna handlingar ur ett e-arkiv 21/22:390
- granskning av en påstådd samordning mellan ett antal kommuner och en region vid prövningen av framställningar om utlämnande av uppgifter som rör covid-19 21/22:402
- tjänstemän vid en kommun har använt sina privata e-postadresser i tjänsten och hanterat ett utkast till rapport i strid med regelverket för allmänna handlingar 22/23:213
- uttalanden om en kammarrätts rutiner för återlämnande av inlämnade handlingar som har sekretessprövats 22/23:228
- en generaldirektörs användande av privat e-post för kommunikation av allmän handling samt efterföljande hantering stred mot objektivitetsprincipen 22/23:245

Sökandens rätt till anonymitet

- Bolagsverket kritiserar för vägran att ta emot kontant betalning vid utlämnande av kopior av allmänna handlingar 22/23:510

Övriga frågor

- en anstalt samlade ihop flera framställningar från en intagen om att få kopior av handlingar och frångick regeln om avgiftsfrihet för färre än tio sidor 20/21:309
- en åklagare och en polis har brustit vid hanteringen av en misstänkts begäran om insyn i sidomaterialet i en avslutad förundersökning 21/22:464
- Finansinspektionen har brustit i sin dokumentation samt i utformningen av styrdokument för handläggningen av undersökningsärenden, vilket medfört risk för otillåtna begränsningar av handlingsoffentligheten och allmänhetens insyn 21/22:637

- Kriminalvårdens hantering av ett önskemål från en intagen i anstalt att ta del av digitalt material inför en resningsansökan 22/23:171
- en myndighet måste varje helgfri vardag kunna ta emot oanmälda besök för att ge enskilda möjlighet att ta del av allmänna handlingar 23:246
- möjligheterna för intagna inom Kriminalvården att ta del av JO:s inspektionsprotokoll 23:250

Allmänna val

- frågor om jäv i en valnämnd och om beslutanderätt för nämndens sekreterare att hantera valsedlar i samband med de allmänna valen 2018 21/22:629
- Kriminalvården har i några fall inte gett intagna möjlighet att rösta i de allmänna valen 2022 23:207

Anmälan/anmälningsskyldighet

- bristfällig information från Bolagsverket om förfarandet vid anmälan om verkliga huvudmän 20/21:582
- frågan om anmälningar till Diskrimineringsombudsmannen bör handläggas som ärenden 20/21:593
- polisen har omhändertagit en 13-årig pojke enligt 12 § polislagen utan att det fanns grund för åtgärden 22/23:301
- Skatteverket kritiserar för långsam handläggning av ärenden om folkbokföring efter inflyttning till Sverige 22/23:321
- bristande tillgänglighet hos Polismyndigheten via telefonnumret 114 14 23:310

Anonymitet

- Migrationsverket har lämnat felaktig och vilseledande information på sin webbplats och i ett standardiserat mejlsvår 20/21:573
- Bolagsverket kritiserar för vägran att ta emot kontant betalning vid utlämnande av kopior av allmänna handlingar 22/23:510

Ansökan

- Kronofogdemyndighetens hantering av ansökningar om betalningsföreläggande 20/21:252
- en socialnämnd frågade inte en enskild, som vid upprepade tillfällen upp gav att han önskade ett annat boende, om han ville ansöka om bistånd enligt socialtjänstlagen 20/21:476
- i handläggningen av en ansökan om placering i förskola är en kommun inte skyldig att kontrollera att vårdnadshavarna är överens 20/21:535
- felaktig handläggning av ett ärende om Schengenvisering där sökanden gjort gällande att hon omfattades av rörlighetsdirektivet 20/21:549
- en tingsrätt har dröjt med att hålla konkursförhandlingar och har särbehandlat staten som borgenär 21/22:83

- en socialnämnd borde ha godtagit en ansökan om försörjningsstöd som under-tecknats av den enskildes gode man 21/22:548
- granskning av Migrationsverkets handläggningstider i medborgarskaps-ärenden 21/22:605
- en ansökan om ersättning för kostnader för vård respektive tandvård utomlands ska anses fullständig om den kan läggas till grund för en prövning i sak. Även uttalanden om vad en underrättelse om väsentlig försening bör innehålla och vid vilken tidpunkt den ska skickas ut 23:368
- en socialnämnd har brustit i handläggningen av ett ärende om ekonomiskt bistånd till hyresskulder 23:394

Avgift

- en anstalt samlade ihop flera framställningar från en intagen om att få kopior av handlingar och frångick regeln om avgiftsfrihet för färre än tio sidor 20/21:309
- felaktig handläggning av ett ärende om Schengenvisering där sökanden gjort gällande att hon omfattades av rörlighetsdirektivet 20/21:549
- en tingsrätt har dröjt med att hålla konkursförhandlingar och har särbehandlat staten som borgenär 21/22:83
- det var felaktigt att debitera en avgift för uteblivet besök för patienter som vid vaccinationstillfället tackat nej till ett vaccin mot covid-19 22/23:121
- Bolagsverket kritiserar för vägran att ta emot kontant betalning vid utlämnande av kopior av allmänna handlingar 22/23:510
- en patient har felaktigt debiterats en avgift för att ha uteblivit från en erbjuden hälsoundersökning (aortascreening) 23:134
- möjligheterna för intagna inom Kriminalvården att ta del av JO:s inspektionsprotokoll 23:250
- Skatteverket kritiserar för att det inte är möjligt att betala en ansökningsavgift med kontanter 23:334

Avsaknad av lagstöd/felaktig rättstillämpning

- allvarlig kritik mot en rättspsykiatrisk klinik för ordningsregler som inskränker yttrandefriheten och förbjuder innehav av journalhandlingar 20/21:77
- Rättsmedicinalverkets hantering av humanbiologiskt material 20/21:110
- transport av frihetsberövade: Allvarlig kritik mot Kriminalvården för att ha fattat ett beslut som står i strid med gällande förordning 20/21:213
- en anstalt samlade ihop flera framställningar från en intagen om att få kopior av handlingar och frångick regeln om avgiftsfrihet för färre än tio sidor 20/21:309
- bestämmelsen i 28 kap. 14 § rättegångsbalken om att ta fingeravtryck utgör inte lagstöd för ett beslut om att med tvång lägga en misstänkts finger på en mobiltelefon för att låsa upp telefonen eller en applikation i den 20/21:375

- Försäkringskassan kritiseras för att ha begärt uppgifter från en bank utan att ha haft stöd för det 20/21:414
- Försäkringskassan har utan lagstöd skickat en förfrågan till en bank för att få uppgifter om någon annan än den försäkrade 20/21:417
- Migrationsverket har hanterat en fråga om att en förvarstagen skulle frigges på ett bristfälligt sätt, vilket resulterade i att en person var förvarstagen i närmare två dygn utan laglig grund 20/21:541
- felaktig handläggning av ett ärende om Schengenvisering där sökanden gjort gällande att hon omfattades av rörlighetsdirektivet 20/21:549
- det saknas lagstöd för en rättspsykiatrisk klinik att generellt inskränka patienters rätt att inneha viss egendom i sina patientrum 21/22:188
- allvarlig kritik mot en läkare för att ha utfärdat ett vårdintyg utan att ha genomfört föreskriven undersökning av patienten 21/22:212
- en anstalt genomförde rutinmässigt kroppsbesiktningar vid befordran av s.k. myndighetspost till intagna utan att ha rättsligt stöd för det 21/22:305
- polisen har vid flera tillfällen utan grund ingripit mot en person som ägnat sig åt passiv insamling av pengar (tiggeri) utanför en mataffär 21/22:420
- polisen har utan att det fanns rättslig grund för det överlämnat en misstänkts identitetsuppgifter som omfattades av sekretess till en biljettkontrollant 21/22:442
- polisen har utan att det fanns rättslig grund för det genomfört en husrannsakan i en lokal som användes av en mc-klubb 21/22:448
- i sökandet efter en försvunnen person som befarades vara självmordsbenägen har polisen gjort husrannsakan i en bostad utan att det var nödvändigt på det sätt som krävs enligt 21 § polislagen 21/22:458
- mot bakgrund av den ökade spridningen av covid-19 fattade Arbetsförmedlingen i mars 2020 två beslut om tillfälligt stopp av sanktioner och underrättelser m.m. Fråga om vilket rättsligt stöd som myndigheten hade för besluten 22/23:30
- en tingsrätt har inte fattat beslut om restriktioner vid en huvudförhandlings avslutande. Även frågor om Kriminalvårdens ansvar 22/23:42
- frågan om totalförvarspliktiga i strid med regeringsformen har tvingats att ge till känna sin åskådning i politiskt hänseende 22/23:91
- det saknas rättsligt stöd för att besluta om ett generellt besöksförbud inom den frivilliga hälso- och sjukvården 22/23:99
- det var felaktigt att debitera en avgift för uteblivet besök för patienter som vid vaccinationstillfället tackat nej till ett vaccin mot covid-19 22/23:121
- Kriminalvården har inte fört över en intagen med ett verkställbart fängelsestraff från häkte till anstalt inom den tid som strafftidslagen anger 22/23:158
- i syfte att förhindra en inspelning vid ett förhör har en polis omhändertagit förhörspersonens mobiltelefon och sökt igenom hans jacka utan att det fanns lagstöd för åtgärderna 22/23:260
- vid en samverkansinsats mellan Polismyndigheten och Tullverket har tvångsåtgärder vidtagits utan rättslig grund 22/23:272

- Polismyndigheten har med tvång fotograferat en persons mc-väst och körkort utan stöd i lag och därigenom kränkt hans rätt till privatliv enligt artikel 8 i Europakonventionen (961-2020) 22/23:280
- polisen har genomfört en kroppsvisitation i strid med hänsynsprincipen 22/23:291
- polisen har omhändertagit en 13-årig pojke enligt 12 § polislagen utan att det fanns grund för åtgärden 22/23:301
- initiativvärende om Tullverkets åtgärder vid en tullkontroll 22/23:308
- skolledningen på ett gymnasium utförde kroppsvisitationer av elever i strid med 2 kap. 6 § regeringsformen 22/23:463
- Bolagsverket kritiseras för vägran att ta emot kontant betalning vid utlämnande av kopior av allmänna handlingar 22/23:510
- en ambassads kontroll av kroppstemperaturen hos besökare var ett ingrepp i regeringsformens skydd mot påtvingat kroppsligt ingrepp 22/23:530
- målsäganden i ett mål om mord har inte fått möjlighet att begära att bli underrättad när gärningsmannen lämnar den rättspsykiatriska kliniken 23:107
- kritik mot en rättspsykiatrisk klinik för att patienter inte har möjlighet att tala ostört i telefon 23:117
- uttalanden om förutsättningar för en läkare att anmäla till Transportstyrelsen om medicinsk olämplighet att ha körkort 23:123
- om placeringen av en häktad med restriktioner i en arrestcell 23:137
- om befordran av myndighetspost till intagna och deras kommunikation med advokater 23:147
- Kriminalvården upprätthåller inte fristerna i strafftidslagen om överföring av intagna med verkställbara fängelsestraff från häkte till anstalt 23:166
- ett häkte har visat omfattande brister i hanteringen av intagnas myndighetspost 23:187
- behandlingen av intagna under en pågående renovering av riksmottagningens avdelning i den s.k. Fenixbyggnaden 23:227
- uttalanden om förutsättningarna för Tullverket att göra en kontroll enligt inregränslagen i ett gränsnära område 23:263
- polisen har äventyrat en misstänkts rätt till en rättvis rättegång genom att i samband med ett tvångsingripande fråga honom om pinkoden till en mobiltelefon som togs i beslag 23:275
- arrestpersonal har nekat en offentlig försvarare att få kontakt med den misstänkte med hänvisning till att ett försvararförordnande inte fanns tillgängligt 23:288
- en åklagare har nekat en advokat som var privat försvarare att få kontakt med den misstänkte med hänvisning till att advokaten inte var förordnad till offentlig försvarare 23:302
- granskning av polisens användning av kroppsvisitation och husrannsakan i fordon i brottsförebyggande syfte 23:315
- kritik mot Kriminalvården och en åklagare för felaktig hantering av en frihetsberövad persons försändelse till JO 23:326
- Skatteverket kritiseras för att det inte är möjligt att betala en ansökningsavgift med kontanter 23:334

- en socialnämnd tog i ett hyreskontrakt med en enskild om en träningslägenhet in villkor med bl.a. krav på viss läkarkontakt, medicinering, hembesök och drogkontroller 23:376
- kritik mot Statens fastighetsverk för att myndigheten utan rättsligt stöd lät sätta upp skyltar om förbud mot att framföra drönare inom ett visst område 23:499
- kritik mot Statskontoret för bristande information om en ledig tjänst 23:502

Barn/ungdom

Domstol

- en tingsrätt har under fem månader inte hållit någon omhäkningsförhandling beträffande en 17-åring 21/22:89
- en tingsrätt har skickat uppgifter om en underårig målsägande till en förälder som inte var vårdnadshavare 21/22:371
- en tingsrätt har skickat uppgifter om en underårig misstänkt till en förälder som inte var vårdnadshavare 21/22:376
- en förvaltningsdomstol har ett ansvar för att omgående upplysa parterna om att ett beslut om omedelbart omhändertagande av barn har underställts för sent och därmed upphört att gälla 23:95

Kriminalvård

- besökstider vid Kriminalvårdens verksamhetsställen måste vara anpassade för barn 23:215

Polis, åklagare och tull

- polisen har genomfört en kroppsvisitation på ett sätt som innebar att åtgärden utgjorde en kroppsbesiktning och i ett utrymme som inte uppfyllde rättegångsbalkens krav på avskildhet 22/23:256
- uttalanden om den s.k. Linköpingsmodellen som används vid Polismyndigheten när en ung person misstänks ha använt narkotika 22/23:265
- polisen har omhändertagit en 13-årig pojke enligt 12 § polislagen utan att det fanns grund för åtgärden 22/23:301
- tillämpning av barnkonventionen vid polisens kroppsvisitation av en ung pojke för att i brottsförebyggande syfte söka efter vapen 23:257
- polisen har äventyrat en misstänkts rätt till en rättvis rättegång genom att i samband med ett tvångsingripande fråga honom om pinkoden till en mobiltelefon som togs i beslag 23:275
- inspektioner inriktade på situationen för barn i polisarrester 23:328

Skolan

- i handläggningen av en ansökan om placering i förskola är en kommun inte skyldig att kontrollera att vårdnadshavarna är överens 20/21:535
- en begäran från en skolledning om att få förhandsgranska en skoltidning var inte förenlig med tryckfrihetsförordningens censurförbud 21/22:355

- uttalanden om en skollednings åtgärder gentemot elevföreningar i förhållande till grundläggande fri- och rättigheter 21/22:586
- en obligatorisk skolaktivitet får inte utformas som en demonstration 21/22:595
- utformningen av en skolaktivitet får inte ge eleverna intrycket att de tvingas delta i en meningsyttring 21/22:599
- en gymnasieskola genomförde drogtest utan att säkerställa att eleven medverkade frivilligt 22/23:454
- uttalanden om handläggning av frågor om förbud att besöka en skola 22/23:458
- skolledningen på ett gymnasium utförde kroppsvisitationer av elever i strid med 2 kap. 6 § regeringsformen 22/23:463
- kritik mot en kurator för bristfällig handläggning av ett elevärende om kränkande behandling 23:458

Socialtjänst

- en socialnämnd genomförde inom ramen för en utredning s.k. beteendeobservationer av en snart 13-årig pojke i hans skola 20/21:434
- en socialnämnd tillfrågade inte vårdnadshavarna om deras inställning till att nämnden samtalade med barnen under handläggningen av en barnutredning 20/21:445
- en socialnämnd hämtade två syskon i förskolan och tog med dem till en lokal som tillhörde socialtjänsten utan att vårdnadshavarna hade samtyckt till detta. Nämnden kontaktade därefter barnens pappor och lämnade över barnen till dem, men tog inte någon kontakt med barnens mor 20/21:452
- en socialnämnd bestämde ensidigt hur umgänget mellan ett barn, som vårdades i ett familjehem med stöd av socialtjänstlagen, och vårdnadshavaren skulle utformas 20/21:460
- en socialnämnd dokumenterade barnärenden på ett sätt som syftade till att försvåra den ena vårdnadshavarens insyn i dessa och agerade i strid med regeringsformens krav på opartiskhet och saklighet. Nämnden underlät även att kommunicera en vårdnads-, boende- och umgängesutredning med parterna 20/21:464
- två handläggare vid en socialnämnd åkte till en vårdnadshavares hem för att göra s.k. skyddsbedömningar om barnen utan att först ha försökt komma i kontakt med vårdnadshavaren. Även fråga om förutsättningarna för handläggarna att gå in i bostaden 20/21:470
- en enhetschef inom socialtjänsten beslutade att inleda utredningar om två syskon trots att hon var jävig 20/21:481
- en stadsdelsnämnd lät en jourhemsplacering av en snart 16-årig flicka fortsätta trots att en av vårdnadshavarna inte längre samtyckte till placeringen 20/21:485
- personal vid Statens institutionsstyrelses ungdomshem Tysslinge har i strid med 2 kap. 6 § regeringsformen lagt ned och hållit fast en intagen ungdom mot golvet 20/21:489

- en socialnämnd brast i handläggningen av ett ärende som rörde omplacering av två syskon som vårdades med stöd av LVU; särskilt fråga om vilken utredning nämnden skulle ha utfört 20/21:499
- en socialnämnd brast i hanteringen av ett ärende där ett trettonårigt barn som vårdades med stöd av LVU hade en sexuell relation med en sextonåring under vårdtiden 20/21:505
- en socialnämnd har, utan att det funnits något beslut, vid två tillfällen omhändertagit en ungdom. Nämndens ordförande har utan att det funnits förutsättning för det fattat beslut om omedelbart omhändertagande dagen efter att förvaltningsrätten avslagit nämndens ansökan om vård 20/21:509
- en socialnämnds vårdnadsutredning uppfyllde inte det grundläggande kravet på objektivitet 20/21:515
- en biträdande enhetschef vid en stadsdelsnämnd motarbetade verkställigheten av och satte sig över en domstols beslut om umgänge med umgängesstöd. Stadsdelsnämnden agerade även bl.a. i strid med regeringsformens krav på saklighet och opartiskhet genom att på begäran av part skicka in ett yttrande till domstolen 20/21:521
- två socialsekreterare vid en socialnämnd hjälpte en förälder att svara på stämningsansökan från den andre föräldern i ett familjemål 20/21:531
- en socialnämnd placerade ett barn hos en anhörig utan att fatta ett formellt beslut om placering och tog inte sitt ansvar för barnet under den tid placeringen pågick 21/22:510
- en socialnämnd träffade en överenskommelse med en vårdnadshavare om att hon och hennes flicka skulle bo hos morföräldrarna. Eftersom det var fråga om en placering av flickan var nämnden ansvarig för henne 21/22:523
- fråga om en socialnämnds möjlighet att använda den digitala kommunikationstjänsten Snapchat i kontakterna med en fjortonårig flicka som avvikit från ett HVB-hem 21/22:532
- en socialnämnd genomförde två barnutredningar direkt efter varandra och överskred den lagstadgade tidsfristen i båda utredningarna 21/22:538
- en anställd vid ett av SiS:s ungdomshem pussade en flicka som vårdades vid hemmet. Fråga bl.a. om hur SiS utredde händelsen 21/22:553
- en anställd vid ett av SiS:s ungdomshem slog till en flicka som vårdades vid hemmet. Fråga bl.a. om hur SiS utredde händelsen 21/22:564
- fråga bl.a. om en socialnämnd kan avvakta med att underställa förvaltningsrätten ett beslut om omedelbart omhändertagande till dess att beslutet är verkställt 21/22:576
- fråga bl.a. om utformningen av ett beslut om placering av ett barn i ett jourhem samt om socialnämndens ansvar för att följa upp vården av barnet 21/22:581
- en socialnämnd genomförde ett oanmält hembesök trots att det inte fanns skäl för det 22/23:379
- fråga bl.a. om socialnämndens ansvar när en barnutredning har inletts och barnet flyttar hem till en närstående 22/23:384
- fråga om hur en socialnämnd hanterade ett ärende där ett placerat barn kunde antas ha blivit utsatt för ett sexualbrott 22/23:391

- en socialnämnd har i flera avseenden brustit i handläggningen av ett ärende om omplacering av en pojke 22/23:414
- en socialnämnd och ett ungdomshem har inte korrekt hanterat en situation när en flicka skulle placeras vid hemmet 22/23:424
- en socialnämnd tog i ett hyreskontrakt med en enskild om en träningslägenhet in villkor med bl.a. krav på viss läkarkontakt, medicinering, hembesök och drogkontroller 23:376
- fråga om inhämtande av en rättspsykiatrisk undersökning beträffande en mamma i utredningar om hennes barn 23:412

Övrigt

- fråga om en regions hantering av minderårigas vaccination mot covid-19 utan vårdnadshavares samtycke 22/23:126
- Försäkringskassan får allvarlig kritik för att i samband med en orosanmälan ha överlämnat flera handlingar med sekretesskyddade uppgifter till socialnämnden utan att någon sekretessprövning gjorts 22/23:360
- överförmyndarnämnden i Stockholms stad har handlat i strid med legalitetsprincipen och brustit i sin tillsyn i ett ärende om kontroll av förvaltning 22/23:490

Barnets bästa

- uttalanden om den s.k. Linköpingsmodellen som används vid Polismyndigheten när en ung person misstänks ha använt narkotika 22/23:265
- polisen har omhändertagit en 13-årig pojke enligt 12 § polislagen utan att det fanns grund för åtgärden 22/23:301
- en socialnämnd genomförde ett oanmält hembesök trots att det inte fanns skäl för det 22/23:379
- fråga om hur en socialnämnd hanterade ett ärende där ett placerat barn kunde antas ha blivit utsatt för ett sexualbrott 22/23:391
- en socialnämnd har i flera avseenden brustit i handläggningen av ett ärende om omplacering av en pojke 22/23:414
- tillämpning av barnkonventionen vid polisens kroppsvisitation av en ung pojke för att i brottsförebyggande syfte söka efter vapen 23:257
- polisen har äventyrat en misstänkts rätt till en rättvis rättegång genom att i samband med ett tvångsingripande fråga honom om pinkoden till en mobiltelefon som togs i beslag 23:275

Behörighet/befogenhet

- beslut om ändring i en regions riktlinjer för hjälpmedelsförskrivning har inte fattats i behörig ordning 20/21:148
- närståendes behörighet att anmäla klagomål till IVO 20/21:157
- frågor om jäv i en valnämnd och om beslutanderätt för nämndens sekreterare att hantera valseklar i samband med de allmänna valen 2018 21/22:629

- frågan om Allmänna reklamationsnämndens behörighet att pröva tvist rörande advokatverksamhet 21/22:657
- vid en samverkansinsats mellan Polismyndigheten och Tullverket har tvångsåtgärder vidtagits utan rättslig grund 22/23:272
- polisen har genomfört en kroppsvisitation i strid med hänsynsprincipen 22/23:291
- överförmyndarnämnden i Stockholms stad har handlat i strid med legalitetsprincipen och brustit i sin tillsyn i ett ärende om kontroll av förvaltning 22/23:490
- en socialnämnd beslutade om och genomförde en uppföljning och två förhandsbedömningar beträffande ett barn utan att vara behörig att göra det 23:408

Bemötande

- en anstalt samlade ihop flera framställningar från en intagen om att få kopior av handlingar och frångick regeln om avgiftsfrihet för färre än tio sidor 20/21:309
- i samband med utfärdande av ett föreläggande av ordningsbot har en polis agerat på ett sätt som inte är förenligt med regeringsformens krav på saklighet och skyldigheten för en polis att uppträda på ett sätt som inger förtroende 20/21:349
- en häktad kvinna som genomgick en sen abort på sjukhus underkastades alltför långtgående säkerhetsarrangemang och visades inte tillräcklig respekt 21/22:330
- en tjänsteman hos en länsstyrelse har i strid mot kravet på saklighet i 1 kap. 9 § regeringsformen gjort uttalanden som grundade sig på ett otillräckligt underlag 22/23:536
- uttalanden om kravet på saklighet och opartiskhet med anledning av kontakter som en tillståndsenhet vid en kommun haft med enskilda som ansökt om tillstånd 22/23:540
- en part i ett tvistemål har inte fått ta med sig sin assistanshund till ett sammanträde vid tingsrätten 23:77
- en intagen i häkte har fått sova på en madrass på golvet. Även uttalanden kring Kriminalvårdens föreskrifter om utrustningen i en häktescell 23:194
- behandlingen av intagna under en pågående renovering av riksmottagningsavdelning i den s.k. Fenixbyggnaden 23:227
- inspektion av ett av Migrationsverkets förvar 23:479

Beslut

Motivering av beslut

- närståendes behörighet att anmäla klagomål till IVO 20/21:157
- en undersökning av några a-kassors handläggning av ärenden med inriktning på frågan om handläggningstider och utformningen av beslut 21/22:42

- en tingsrätt har under fem månader inte hållit någon omhåtningsförhandling beträffande en 17-åring 21/22:89
- en kvinnlig intagen, som misstänktes ha svält narkotika, fick till slut genomgå kroppsbesiktning på sjukhus i form av bl.a. vaginal och rektal undersökning. Frågan om anstalten hade ett uppfattat samtycke från kvinnan till grund för beslutet om tvångsåtgärden 21/22:321
- JO:s granskning av åklagarens redovisning vid pressträffen om Palmeutredningen 21/22:472
- avskildhetsplaceringar av intagna inom kriminalvården på grund av smittspridning av covid-19 och deras möjlighet att ta eget ansvar 22/23:143
- en anställd vid Kriminalvården upprättade en redogörelse om misstänkt misskötsamhet och medverkade därefter i ärendet om varning både som förhörsvittne och som tolk 22/23:198
- de krav på klagörande motivering som ställs i förvaltningslagen bör även ställas vid kommunicering enligt 110 kap. 13 a § socialförsäkringsbalken 22/23:341
- uttalanden om handläggning av frågor om förbud att besöka en skola 22/23:458
- uttalanden om bl.a. motiveringsskyldighet och partsställning vid beslut om förslag till fördelning av vissa forskningsanslag 22/23:469
- granskning av Migrationsverkets hantering av dröjsmålstan enligt 12 § förvaltningslagen i medborgarskapsärenden 22/23:481
- intagnas kontakter med advokater i rättsliga angelägenheter 23:175
- bristande beslutsmotivering i ett ärende om disciplinpåföljd. Även fråga om bl.a. kravet på utredning i sådana ärenden 23:486

Utformning av beslut

- bristande dokumentation efter att en persons skyddade namn syns på en presentationsskärm under en huvudförhandling i ett brottmål 20/21:56
- närståendes behörighet att anmäla klagomål till IVO 20/21:157
- en undersökning av några a-kassors handläggning av ärenden med inriktning på frågan om handläggningstider och utformningen av beslut 21/22:42
- en rådman vid en tingsrätt har hanterat skyddade personuppgifter i en tvistemålsdom på ett bristfälligt sätt 21/22:359
- fråga bl.a. om utformningen av ett beslut om placering av ett barn i ett jourhem samt om socialnämndens ansvar för att följa upp vården av barnet 21/22:581
- flyttning och skrotning av ett fordon som var registrerat i utlandet 22/23:136
- vid ett återkravsbeslut bör beslutsfattarens namn framgå direkt av den handling genom vilken den enskilde underrättas om beslutet 22/23:326
- Försäkringskassan har utformat fem beslut angående samma person på ett bristfälligt sätt och dessutom brustit i service 22/23:335
- ett partsbesked om felaktigt utbetald ersättning bör till följd av myndigheternas serviceskyldighet innehålla bl.a. uppgifter om beslutsfattarens namn 22/23:366

- Inspektionen för vård och omsorg (IVO) har vid tillsynen av ett LSS-boende brustit i såväl genomförandet av en inspektion som dokumentation och utformningen av myndighetens beslut 22/23:399
- uttalanden om handläggning av frågor om förbud att besöka en skola 22/23:458

Övrigt

- långsam handläggning av ett mål om sjukersättning och brister vid en muntlig underrättelse om ett beslut om förtursförklaring 20/21:65
- beslut om ändring i en regions riktlinjer för hjälpmedelsförskrivning har inte fattats i behörig ordning 20/21:148
- Kriminalvårdens åtgärder med anledning av covid-19 och konsekvenserna för intagna 20/21:219
- bristfällig handläggning vid utlämnande av en allmän handling med förbehåll om sekretess 20/21:307
- en anstalt samlade ihop flera framställningar från en intagen om att få kopior av handlingar och frångick regeln om avgiftsfrihet för färre än tio sidor 20/21:309
- Migrationsverket har till ett ombud skickat ett ofullständigt beslut av vilket det inte framgick att det inte var komplett 20/21:570
- frågan om anmälningar till Diskrimineringsombudsmannen bör handläggas som ärenden 20/21:593
- granskning av Arbetsmiljöverkets ageranden i fråga om personlig skyddsutrustning vid hanteringen av brukare med möjlig covid-19 efter ett s.k. skyddsstopp på ett vård- och omsorgsboende 21/22:57
- granskning av en påstådd samordning mellan ett antal kommuner och en region vid prövningen av framställningar om utlämnande av uppgifter som rör covid-19 21/22:402
- en socialnämnd placerade ett barn hos en anhörig utan att fatta ett formellt beslut om placering och tog inte sitt ansvar för barnet under den tid placeringen pågick 21/22:510
- en socialnämnd träffade en överenskommelse med en vårdnadshavare om att hon och hennes flicka skulle bo hos morföräldrarna. Eftersom det var fråga om en placering av flickan var nämnden ansvarig för henne 21/22:523
- fråga bl.a. om en socialnämnd kan avvakta med att underställa förvaltningsrätten ett beslut om omedelbart omhändertagande till dess att beslutet är verkställt 21/22:576
- det saknas rättsligt stöd för att besluta om ett generellt besöksförbud inom den frivilliga hälso- och sjukvården 22/23:99
- en enskild har rätt till ett överklagbart beslut då en myndighet nekar att lämna ut en handling på stället med hänvisning till betydande hinder 22/23:241
- en reduktion av antalet föräldrapenningdagar efter barnets fyraårsdag är avsedd att påverka föräldern och utgör därför ett beslut som Försäkringskassan ska underrätta parterna om 22/23:330

- efter att JO gjort en anmälan till Statens ansvarsnämnd har en rådmän tilldelats en varning 23:83
- en socialnämnd brast i handläggningen i flera avseenden då en man skrevs ut från ett omvårdnadsboende, bl.a. genom att inte tillämpa de tvingande reglerna i hyreslagen 23:387
- fråga om en kursplan vid ett universitet var en föreskrift enligt 8 kap. regeringsformen. Även fråga om ändring av gynnande förvaltningsbeslut 23:449

Besök

- det saknas rättsligt stöd för att besluta om ett generellt besöksförbud inom den frivilliga hälso- och sjukvården 22/23:99
- Kriminalvårdens åtgärder med anledning av covid-19 och konsekvenserna för intagna 20/21:219
- uttalanden om handläggning av frågor om förbud att besöka en skola 22/23:458
- en ambassads kontroll av kroppstemperaturen hos besökare var ett ingrepp i regeringsformens skydd mot påtvingat kroppsligt ingrepp 22/23:530
- en intagen har placerats i en cell utan vare sig säng eller bord 23:181
- besökstider vid Kriminalvårdens verksamhetsställen måste vara anpassade för barn 23:215

Bild- och ljudupptagning

- ett möte mellan en misstänkt och en försvarare som ska få ske i enrum får inte övervakas med övervakningskamera 20/21:385
- Kriminalvårdens hantering av ett önskemål från en intagen i anstalt att ta del av digitalt material inför en resningsansökan 22/23:171
- i syfte att förhindra en inspelning vid ett förhör har en polis omhändertagit förhörspersonens mobiltelefon och sökt igenom hans jacka utan att det fanns lagstöd för åtgärderna 22/23:260
- Polismyndigheten har med tvång fotograferat en persons mc-väst och körkort utan stöd i lag och därigenom kränkt hans rätt till privatliv enligt artikel 8 i Europakonventionen 22/23:280
- en tingsrätt har utan grund förbjudit ljudupptagning vid muntliga förberedelser i tvistemål 23:46
- en tingsrätt har förbjudit all användning av elektronisk utrustning under en huvudförhandling i ett brottmål 23:65
- ordföranden i en kommunal miljönämnd gjorde en ljudinspelning vid ett möte i ett tillsynsärende utan att i förväg informera övriga deltagare om det 23:233
- en person som skulle förhöras av polisen förbjöds att göra en egen ljudinspelning av förhöret utan att det fanns något sakligt skäl för det 23:280
- uttalanden om en tullkontroll som filmades som en del i Tullverkets medverkan i en tv-produktion 23:295

Delegation/ansvarsfördelning

- beslut om ändring i en regions riktlinjer för hjälpmedelsförskrivning har inte fattats i behörig ordning 20/21:148
- bristande omvårdnad av en häktad med funktionsnedsättning 20/21:206
- en biträdande enhetschef vid en stadsdelsnämnd motarbetade verkställigheten av och satte sig över en domstols beslut om umgänge med umgängesstöd. Stadsdelsnämnden agerade även bl.a. i strid med regeringsformens krav på saklighet och opartiskhet genom att på begäran av part skicka in ett yttrande till domstolen 20/21:521
- frågor om jäv i en valnämnd och om beslutanderätt för nämndens sekreterare att hantera valsedlar i samband med de allmänna valen 2018 21/22:629
- uttalanden om handläggning av frågor om förbud att besöka en skola 22/23:458

Delgivning

- Migrationsverket har skickat ett beslut med förenklad delgivning till en adress som mottagaren misstänktes ha avvikit från 20/21:561

Dokumentation

- bristande dokumentation efter att en persons skyddade namn synts på en presentationsskärm under en huvudförhandling i ett brottmål 20/21:56
- långsam handläggning av ett mål om sjukersättning och brister vid en muntlig underrättelse om ett beslut om förtursförklaring 20/21:65
- allvarlig kritik mot en rättspsykiatrisk klinik för ordningsregler som inskränker yttrandefriheten samt förbjuder innehav av journalhandlingar 20/21:77
- beslut om ändring i en regions riktlinjer för hjälpmedelsförskrivning har inte fattats i behörig ordning 20/21:148
- en häktad kvinna fick bl.a. bära fotfängsel vid sjukhusvistelse för genomförande av en medicinsk abort 20/21:198
- bristande omvårdnad av en häktad med funktionsnedsättning 20/21:206
- en anstalt samlade ihop flera framställningar från en intagen om att få kopior av handlingar och frångick regeln om avgiftsfrihet för färre än tio sidor 20/21:309
- uttalanden om vilka överväganden som bör göras innan ett utpekande läggs till grund för ett beslut om t.ex. tvångsmedel 20/21:342
- en socialnämnd dokumenterade barnärenden på ett sätt som syftade till att försvåra den ena vårdnadshavarens insyn i dessa och agerade i strid med regeringsformens krav på opartiskhet och saklighet. Nämnden underlät även att kommunicera en vårdnads-, boende- och umgängesutredning med parterna 20/21:464
- personal vid Statens institutionsstyrelses ungdomshem Tysslinge har i strid med 2 kap. 6 § regeringsformen lagt ned och hållit fast en intagen ungdom mot golvet 20/21:489

- en socialnämnd brast i hanteringen av ett ärende där ett trettonårigt barn som vårdades med stöd av LVU hade en sexuell relation med en sextonåring under vårdtiden 20/21:505
- Migrationsverket har hanterat en fråga om att en förvarstagen skulle frigges på ett bristfälligt sätt, vilket resulterade i att en person var förvarstagen i närmare två dygn utan laglig grund 20/21:541
- en undersökning av några a-kassors handläggning av ärenden med inriktning på frågan om handläggningstider och utformningen av beslut 21/22:42
- frågor om proportionalitetsbedömningar och bristfällig dokumentation när en intagen i anstalt hölls fastspänd i en s.k. bältessäng under drygt 15 timmar 21/22:314
- en kvinnlig intagen, som misstänktes ha svält narkotika, fick till slut genomgå kroppsbesiktning på sjukhus i form av bl.a. vaginal och rektal undersökning. Frågan om anstalten hade ett uppfattat samtycke från kvinnan till grund för beslutet om tvångsåtgärden 21/22:321
- polisen har inte informerat åklagaren om uppgifter som lämnats av en informatör 21/22:432
- JO:s granskning av åklagarens redovisning vid pressträffen om Palmeutredningen 21/22:472
- en anställd vid ett av SiS:s ungdomshem pussade en flicka som vårdades vid hemmet. Fråga bl.a. om hur SiS utredde händelsen 21/22:553
- en anställd vid ett av SiS:s ungdomshem slog till en flicka som vårdades vid hemmet. Fråga bl.a. om hur SiS utredde händelsen 21/22:564
- Finansinspektionen har brustit i sin dokumentation samt i utformningen av styrdokument för handläggningen av undersökningsärenden, vilket medfört risk för otillåtna begränsningar av handlingsoffentligheten och allmänhetens insyn 21/22:637
- flyttning och skrotning av ett fordon som var registrerat i utlandet 22/23:136
- en anställd vid Kriminalvården upprättade en redogörelse om misstänkt misskötsamhet och medverkade därefter i ärendet om varning både som förhörsvitne och som tolk 22/23:198
- en anhållens rätt enligt 24 kap. 9 a § rättegångsbalken att ta del av de omständigheter som ligger till grund för anhållningsbeslutet har inte respekterats 22/23:285
- initiativärende om Tullverkets åtgärder vid en tullkontroll 22/23:308
- Inspektionen för vård och omsorg (IVO) har vid tillsynen av ett LSS-boende brustit i såväl genomförandet av en inspektion som dokumentation och utformning av myndighetens beslut 22/23:399
- efter att JO gjort en anmälan till Statens ansvarsnämnd har en rådman tilldelats en varning 23:83
- en intagen har placerats i en cell utan vare sig säng eller bord 23:181
- uttalanden om förutsättningarna för Tullverket att göra en kontroll enligt inregränslagen i ett gränsnära område 23:263
- granskning av polisens användning av kroppsvisitation och husrannsakan i fordon i brottsförebyggande syfte 23:315

Dom/domskäl

- en lagman vid en tingsrätt har i en brottmålsdom tagit in fotografier på den tilltalade och i en annan dom fotografier på målsäganden 22/23:70
- ett möte som rätten håller efter huvudförhandlingen i ett brottmål är att betrakta som en överläggning. Även uttalanden om behovet att visa nämndemännen ett skriftligt domsutkast och om att skicka det på e-post 23:90
- kritik mot en rådman för utformningen av domskäl 23:102
- kritik mot en lagman för att hon lät sin make läsa delar av ett utkast till en dom 23:104

Domstolsprövning, rätten till

- Kriminalvårdens åtgärder med anledning av covid-19 och konsekvenserna för intagna 20/21:219

Domstolstrots

- en biträdande enhetschef vid en stadsdelsnämnd motarbetade verkställigheten av och satte sig över en domstols beslut om umgänge med umgängesstöd. Stadsdelsnämnden agerade även bl.a. i strid med regeringsformens krav på saklighet och opartiskhet genom att på begäran av part skicka in ett yttrande till domstolen 20/21:521

Drogtest

- en gymnasieskola genomförde drogtest utan att säkerställa att eleven medverkade frivilligt 22/23:454
- om Kriminalvårdens rutiner för urinprovtagning 23:159

Dröjsmålstalan

- granskning av Migrationsverkets hantering av dröjsmålstalan enligt 12 § förvaltningslagen i medborgarskapsärenden 22/23:481
- Försäkringskassan har fortsatt långa handläggningstider i ärenden om merkostnadsersättning men har inte underrättat om väsentlig försening. Uttalanden om bl.a. förhållandet mellan 11 och 12 §§ förvaltningslagen samt om underrättelseskyldigheten i förhållande till serviceskyldigheten 23:351
- Försäkringskassan har inte fattat beslut inom den lagstadgade tiden för ärenden om ersättning för kostnader för vård utomlands och inte heller hanterat den enskildes begäran om avgörande enligt 12 § förvaltningslagen 23:358
- fråga om en part efter återförvisning på nytt kan göra en begäran enligt 12 § förvaltningslagen 23:507

Expediering

- Migrationsverket har till ett ombud skickat ett ofullständigt beslut av vilket det inte framgick att det inte var komplett 20/21:570

Frihetsberövande

- uttalanden om kvarhållningsskyldighet på sjukhus enligt LVM 20/21:135
- mycket allvarlig kritik mot Kriminalvården för isoleringen av intagna i häkte 20/21:164
- Kriminalvården har brustit i omvårdnaden av en multisjuk äldre häktad man och även flera gånger omplacerat honom. Hans cancerbehandling har fördröjts kraftigt 20/21:180
- en häktad kvinna fick bl.a. bära fotfängsel vid sjukhusvistelse för genomförande av en medicinsk abort 20/21:198
- bristande omvårdnad av en häktad med funktionsnedsättning 20/21:206
- transport av frihetsberövade: Allvarlig kritik mot Kriminalvården för att ha fattat ett beslut som står i strid med gällande förordning 20/21:213
- Kriminalvårdens åtgärder med anledning av covid-19 och konsekvenserna för intagna 20/21:219
- Migrationsverket har hanterat en fråga om att en förvarstagen skulle frigges på ett bristfälligt sätt, vilket resulterade i att en person var förvarstagen i närmare två dygn utan laglig grund 20/21:541
- en tingsrätt har under fem månader inte hållit någon omhåkningsförhandling beträffande en 17-åring 21/22:89
- Inspektionen för vård och omsorg (IVO) kritiserar för brister i myndighetens tillsyn över den psykiatriska tvångsvården 21/22:146
- uttalanden i vissa frågor som rör organisationen av den psykiatriska tvångsvården inom Region Stockholm 21/22:165
- det saknas lagstöd för en rättspsykiatrisk klinik att generellt inskränka patienters rätt att inneha viss egendom i sina patientrum 21/22:188
- förhållandena för förvarstagna som säkerhetsplaceras inom kriminalvården 21/22:221
- förutsättningar för s.k. bältesläggning i Kriminalvårdens anstalter och häkten 21/22:241
- beläggningssituationen inom kriminalvården 21/22:261
- Kriminalvårdens användning av de s.k. Fenixbyggnaderna för placering av intagna som inte är säkerhetsplacerade enligt fängelselagen. De intagna underkastas mer ingripande övervakning och kontroll än vad som är nödvändigt 21/22:287
- en anstalt genomförde rutinmässigt kroppsbesiktningar vid befordran av s.k. myndighetspost till intagna utan att ha rättsligt stöd för det 21/22:305
- frågor om proportionalitetsbedömningar och bristfällig dokumentation när en intagen i anstalt hölls fastspänd i en s.k. bältessäng under drygt 15 timmar 21/22:314
- en kvinnlig intagen, som misstänktes ha svält narkotika, fick till slut genomgå kroppsbesiktning på sjukhus i form av bl.a. vaginal och rektal

- undersökning. Frågan om anstalten hade ett uppfattat samtycke från kvinnan till grund för beslutet om tvångsåtgärden 21/22:321
- en häktad kvinna som genomgick en sen abort på sjukhus underkastades alltför långtgående säkerhetsarrangemang och visades inte tillräcklig respekt 21/22:330
 - en tingsrätt har inte fattat beslut om restriktioner vid en huvudförhandlings avslutande. Även frågor om Kriminalvårdens ansvar 22/23:42
 - fråga om det har funnits rättsligt stöd för ett regemente att isolera värnpliktiga med hänsyn till risk för smittspridning av covid-19 22/23:83
 - avskildhetsplaceringar av intagna inom kriminalvården på grund av smittspridning av covid-19 och deras möjlighet att ta eget ansvar 22/23:143
 - Kriminalvården har inte fört över en intagen med ett verkställbart fängelsestraff från häkte till anstalt inom den tid som strafftidslagen anger 22/23:158
 - Kriminalvårdens hantering av lyhörda häktesceller 22/23:164
 - Kriminalvårdens hantering av ett önskemål från en intagen i anstalt att ta del av digitalt material inför en resningsansökan 22/23:171
 - en anstalt har inte delat på två intagna placerade i samma cell trots att en av dem bekräftats smittad av covid-19 22/23:179
 - konsekvenserna av oönskade ljud för intagna inom kriminalvården 22/23:193
 - en anhållens rätt enligt 24 kap. 9 a § rättegångsbalken att ta del av de omständigheter som ligger till grund för anhållningsbeslutet har inte respekterats 22/23:285
 - en frihetsberövad har rätt att ha kontakt med en försvarare som är utsedd i en annan brottsutredning än den som frihetsberövandet avser 22/23:315
 - om placeringen av en häktad med restriktioner i en arrestcell 23:137
 - om befordran av myndighetspost till intagna och deras kommunikation med advokater 23:147
 - behandlingen av häktade och användandet av fängsel i domstolslokaler 23:151
 - om Kriminalvårdens rutiner för urinprovtagning 23:159
 - Kriminalvården upprätthåller inte fristerna i strafftidslagen om överföring av intagna med verkställbara fängelsestraff från häkte till anstalt 23:166
 - en intagen har placerats i en cell utan vare sig säng eller bord 23:181
 - en intagen i häkte har fått sova på en madrass på golvet. Även uttalanden kring Kriminalvårdens föreskrifter om utrustningen i en häktescell 23:194
 - Kriminalvården har beslutat att tillåta en anstalt att utöka inlåsningstiden för alla intagna en sommar 23:198
 - behandlingen av intagna under en pågående renovering av riksmottagningens avdelning i den s.k. Fenixbyggnaden 23:227
 - arrestpersonal har nekat en offentlig försvarare att få kontakt med den misstänkte med hänvisning till att ett försvararförordnande inte fanns tillgängligt 23:288
 - en åklagare har nekat en advokat som var privat försvarare att få kontakt med den misstänkte med hänvisning till att advokaten inte var förordnad till offentlig försvarare 23:302

- inspektioner inriktade på situationen för barn i polisarrester 23:328

Förhandling/sammanträde

- bristande dokumentation efter att en persons skyddade namn syns på en presentationsskärm under en huvudförhandling i ett brottmål 20/21:56
- en tingsrätt har dröjt med att hålla konkursförhandlingar och har särbehandlat staten som borgenär 21/22:83
- en tingsrätt har under fem månader inte hållit någon omhåkningsförhandling beträffande en 17-åring 21/22:89
- en tingsrätt har inte fattat beslut om restriktioner vid en huvudförhandlings avslutande. Även frågor om Kriminalvårdens ansvar 22/23:42
- en misstänkt har varit belagd med fängsel vid en häktningsförhandling. Uttalanden om Polismyndighetens respektive tingsrättens hantering och ansvar samt om en misstänkts närvaro 23:51
- en part i ett tvistemål har inte fått ta med sig sin assistanshund till ett sammanträde vid tingsrätten 23:77

Förhör

- en anställd vid Kriminalvården upprättade en redogörelse om misstänkt misskötsamhet och medverkade därefter i ärendet om varning både som förhörsvittne och som tolk 22/23:198
- i syfte att förhindra en inspelning vid ett förhör har en polis omhändertagit förhörspersonens mobiltelefon och sökt igenom hans jacka utan att det fanns lagstöd för åtgärderna 22/23:260
- uttalanden om den s.k. Linköpingsmodellen som används vid Polismyndigheten när en ung person misstänks ha använt narkotika 22/23:265
- Polismyndigheten har felaktigt nekat en advokat att närvara som ombud för en omhändertagen utlänning vid ett förhör som hölls enligt 16 § polislagen 22/23:475
- polisen har äventyrat en misstänkts rätt till en rättvis rättegång genom att i samband med ett tvångsingripande fråga honom om pinkoden till en mobiltelefon som togs i beslag 23:275
- en person som skulle förhöras av polisen förbjöds att göra en egen ljudinspelning av förhöret utan att det fanns något sakligt skäl för det 23:280
- en åklagare har nekat en advokat som var privat försvarare att få kontakt med den misstänkte med hänvisning till att advokaten inte var förordnad till offentlig försvarare 23:302

Förtursförklaring

- långsam handläggning av ett mål om sjukersättning och brister vid en muntlig underrättelse om ett beslut om förtursförklaring 20/21:65

Förundersökning

- sms-meddelanden i en beslagtagna mobiltelefon har använts av polis och åklagare i en förundersökning och åberopats som bevis trots att de omfattades av förbud mot beslag 20/21:336
- uttalanden om vilka överväganden som bör göras innan ett utpekande läggs till grund för ett beslut om t.ex. tvångsmedel 20/21:342
- bestämmelsen i 28 kap. 14 § rättegångsbalken om att ta fingeravtryck utgör inte lagstöd för ett beslut om att med tvång lägga en misstänkts finger på en mobiltelefon för att låsa upp telefonen eller en applikation i den 20/21:375
- efter att JO väckt åtal har en lagman och rådman dömts för tjänstefel 21/22:81
- polisen har inte informerat åklagaren om uppgifter som lämnats av en informatör 21/22:432
- JO:s granskning av åklagarens redovisning vid pressträffen om Palmeutredningen 21/22:472
- uttalanden om den s.k. Linköpingsmodellen som används vid Polismyndigheten när en ung person misstänks ha använt narkotika 22/23:265
- initiativvärende om Tullverkets åtgärder vid en tullkontroll 22/23:308
- allvarlig kritik mot Polismyndigheten för långsam och passiv handläggning av en förundersökning om förmögenhetsbrott 23:269
- polisen har äventyrat en misstänkts rätt till en rättvis rättegång genom att i samband med ett tvångsingripande fråga honom om pinkoden till en mobiltelefon som togs i beslag 23:275

Förvaltningsprocess

- uttalanden om en kammarrätts rutiner för återlämnande av inlånade handlingar som har sekretessprövats 22/23:228

Förvar

- Migrationsverket har hanterat en fråga om att en förvarstagen skulle frigges på ett bristfälligt sätt, vilket resulterade i att en person var förvarstagen i närmare två dygn utan laglig grund 20/21:541
- förhållandena för förvarstagna som säkerhetsplaceras inom kriminalvården 21/22:221
- Polismyndigheten har felaktigt nekat en advokat att närvara som ombud för en omhändertagen utlännings vid ett förhör som hölls enligt 16 § polislagen 22/23:475
- en förvaltningsdomstol har ett ansvar för att omgående upplysa parterna om att ett beslut om omedelbart omhändertagande av barn har underställts för sent och därmed upphört att gälla 23:95
- uttalanden i visst fall om jäv för nämndemän i förvaltningsrätten som samtidigt är ledamot eller ersättare i kommunstyrelsen 23:98
- kritik mot en rådman för utformningen av domskäl 23:102

- kritik mot en lagman för att hon lät sin make läsa delar av ett utkast till en dom 23:104
- inspektion av ett av Migrationsverkets förvar 23:479

God man/förvaltare

- en socialnämnd frågade inte en enskild, som vid upprepade tillfällen uppgav att han önskade ett annat boende, om han ville ansöka om bistånd enligt socialtjänstlagen 20/21:476
- kritik mot en enhetschef för att ha lämnat ut sekretessbelagda uppgifter till en överförmyndarnämnd 21/22:140
- en socialnämnd borde ha godtagit en ansökan om försörjningsstöd som undertecknats av den enskildes gode man 21/22:548
- en överförmyndare måste fortsätta arbetet med att söka ersättare även om en god man senare begärt sitt entledigande vid tingsrätten 21/22:614
- överförmyndarnämnden i Stockholms stad har handlat i strid med legalitetsprincipen och brustit i sin tillsyn i ett ärende om kontroll av förvaltning 22/23:490

Grundläggande fri- och rättigheter

- allvarlig kritik mot en rättspsykiatrisk klinik för ordningsregler som inskränker yttrandefriheten samt förbjuder innehav av journalhandlingar 20/21:77
- uttalanden i vissa frågor om handläggningen av sena aborter 20/21:87
- kritik mot psykiatrin inom tre regioner för obligatoriska krav på övervakade urinprovskontroller för att patienter med diagnosen adhd ska komma i fråga för behandling med centralstimulerande läkemedel 20/21:115
- Kriminalvårdens åtgärder med anledning av covid-19 och konsekvenserna för intagna 20/21:219
- fråga om Försvarmakten hade brutit mot det s.k. repressalieförbudet genom åtgärder mot en kapten som uttalat sig i sociala medier om myndighetens verksamhet 20/21:284
- att hålla ett klargörande samtal med en anställd med anledning av dennes kritiska inlägg på Facebook stred mot det s.k. repressalieförbudet 20/21:296
- agerande i strid med efterforskningsförbudet 20/21:301
- en polis har brustit i saklighet vid ett telefonsamtal med en enskild 20/21:387
- personal vid Statens institutionsstyrelses ungdomshem Tysslinge har i strid med 2 kap. 6 § regeringsformen lagt ned och hållit fast en intagen ungdom mot golvet 20/21:489
- uttalanden i vissa frågor som rör organisationen av den psykiatriska tvångsvården inom Region Stockholm 21/22:165
- det saknas lagstöd för en rättspsykiatrisk klinik att generellt inskränka patienters rätt att inneha viss egendom i sina patientrum 21/22:188

- förutsättningar för s.k. bältesläggning i Kriminalvårdens anstalter och häkten 21/22:241
- en anstalt genomförde rutinmässigt kroppsbesiktningar vid befordran av s.k. myndighetspost till intagna utan att ha rättsligt stöd för det 21/22:305
- frågor om proportionalitetsbedömningar och bristfällig dokumentation när en intagen i anstalt hölls fastspänd i en s.k. bältessäng under drygt 15 timmar 21/22:314
- en kvinnlig intagen, som misstänktes ha svält narkotika, fick till slut genomgå kroppsbesiktning på sjukhus i form av bl.a. vaginal och rektal undersökning. Frågan om anstalten hade ett uppfattat samtycke från kvinnan till grund för beslutet om tvångsåtgärden 21/22:321
- en häktad kvinna som genomgick en sen abort på sjukhus underkastades alltför långtgående säkerhetsarrangemang och visades inte tillräcklig respekt 21/22:330
- vid en föreläsning på en gymnasieskola har två poliser i strid med Europakonventionens skydd för privat- och familjeliv lämnat uppgifter om att vissa personer dömts för brott 21/22:416
- polisen har inte informerat åklagaren om uppgifter som lämnats av en informator 21/22:432
- JO:s granskning av åklagarens redovisning vid pressträffen om Palmeutredningen 21/22:472
- en socialnämnd måste säkerställa att den inte kränker utomstående personers fri- och rättigheter när den i ett ärende om försörjningsstöd genomför ett hembesök 21/22:542
- uttalanden om en skollednings åtgärder gentemot elevföreningar i förhållande till grundläggande fri- och rättigheter 21/22:586
- en obligatorisk skolaktivitet får inte utformas som en demonstration 21/22:595
- utformningen av en skolaktivitet får inte ge eleverna intrycket att de tvingas delta i en meningsyttring 21/22:599
- fråga om det har funnits rättsligt stöd för ett regemente att isolera värnpliktiga med hänsyn till risk för smittspridning av covid-19 22/23:83
- frågan om totalförsvarspliktiga i strid med regeringsformen har tvingats att ge till känna sin åskådning i politiskt hänseende 22/23:91
- det saknas rättsligt stöd för att besluta om ett generellt besöksförbud inom den frivilliga hälso- och sjukvården 22/23:99
- E-hälsomyndigheten har inte fullgjort sina skyldigheter vid utfärdande av s.k. vaccinationsbevis 22/23:130
- Kriminalvårdens hantering av lyhörda häktesceller 22/23:164
- konsekvenserna av oönskade ljud för intagna inom kriminalvården 22/23:193
- ett universitet överträdde repressalieförbudet i förhållande till en student som skrivit debattartiklar 22/23:220
- Polismyndigheten har med tvång fotograferat en persons mc-väst och körkort utan stöd i lag och därigenom kränkt hans rätt till privatliv enligt artikel 8 i Europakonventionen 22/23:280

- en socialnämnd genomförde ett oanmält hembesök trots att det inte fanns skäl för det 22/23:379
- skolledningen på ett gymnasium utförde kroppsvisitationer av elever i strid med 2 kap. 6 § regeringsformen 22/23:463
- en ambassads kontroll av kroppstemperaturen hos besökare var ett ingrepp i regeringsformens skydd mot påtvingat kroppsligt ingrepp 22/23:530
- kritik mot barn- och ungdomspsykiatrin inom en region för regelmässiga urinprovskontroller i samband med utfärdande av läkarintyg för körkortstillstånd 23:112
- kritik mot psykiatrin inom två regioner för regelmässiga kontroller genom urinprov och blodprov som villkor för att patienter ska kunna få viss utredning eller behandling 23:127
- uttalanden om förutsättningarna för Tullverket att göra en kontroll enligt inregränslagen i ett gränsnära område 23:263
- allvarlig kritik mot Polismyndigheten för långsam och passiv handläggning av en förundersökning om förmögenhetsbrott 23:269
- polisen har äventyrat en misstänkts rätt till en rättvis rättegång genom att i samband med ett tvångsingripande fråga honom om pinkoden till en mobiltelefon som togs i beslag 23:275
- arrestpersonal har nekat en offentlig försvarare att få kontakt med den misstänkte med hänvisning till att ett försvararförordnande inte fanns tillgängligt 23:288
- en åklagare har nekat en advokat som var privat försvarare att få kontakt med den misstänkte med hänvisning till att advokaten inte var förordnad till offentlig försvarare 23:302
- granskning av polisens användning av kroppsvisitation och husrannsakan i fordon i brottsförebyggande syfte 23:315
- en kommun har hanterat en förfrågan från ett politiskt parti om att hyra en lokal i strid med objektivitetsprincipen i 1 kap. 9 § regeringsformen 23:482
- en kommun har utan stöd i lag kontrollerat om anställda vid kommunen gjort sig skyldiga till brott 23:512
- en kommun har utan stöd i lag övervakat och kartlagt enskildas personliga förhållanden i utredningar av misstänkt felaktiga utbetalningar av ekonomiskt bistånd 23:529

Hembesök

- två handläggare vid en socialnämnd åkte till en vårdnadshavares hem för att göra s.k. skyddsbedömningar om barnen utan att först ha försökt komma i kontakt med vårdnadshavaren. Även fråga om förutsättningarna för handläggarna att gå in i bostaden 20/21:470
- en socialnämnd måste säkerställa att den inte kränker utomstående personers fri- och rättigheter när den i ett ärende om försörjningsstöd genomför ett hembesök 21/22:542
- uttalanden om den s.k. Linköpingsmodellen som används vid Polismyndigheten när en ung person misstänks ha använt narkotika 22/23:265

- en socialnämnd genomförde ett oanmält hembesök trots att det inte fanns skäl för det 22/23:379

Information

- Kriminalvårdens åtgärder med anledning av covid-19 och konsekvenserna för intagna 20/21:219
- Kronofogdemyndighetens hantering av ansökningar om betalningsföreläggande 20/21:252
- Migrationsverket har skickat ett beslut med förenklad delgivning till en adress som mottagaren misstänktes ha avvikit från 20/21:561
- Migrationsverket har lämnat felaktig och vilseledande information på sin webbplats och i ett standardiserat mejlsvar 20/21:573
- bristfällig information från Bolagsverket om förfarandet vid anmälan om verkliga huvudmän 20/21:582
- granskning av Arbetsmiljöverkets ageranden i fråga om personlig skyddsutrustning vid hanteringen av brukare med möjlig covid-19 efter ett s.k. skyddsstopp på ett vård- och omsorgsboende 21/22:57
- en region hade bristande rutiner och information till patienter som inte använder e-legitimation vid bokning av provtagning för covid-19 22/23:114
- det var felaktigt att debitera en avgift för uteblivet besök för patienter som vid vaccinationstillfället tackat nej till ett vaccin mot covid-19 22/23:121
- fråga om 2 kap. tryckfrihetsförordningen eller 6 kap. 5 § offentlighets- och sekretesslagen skulle tillämpas när en kommunanställd i och för sin tjänsteutövning begärde ut allmänna handlingar från en annan myndighet 22/23:236
- en anhållens rätt enligt 24 kap. 9 a § rättegångsbalken att ta del av de omständigheter som ligger till grund för anhållningsbeslutet har inte respekterats 22/23:285
- Kriminalvården har i några fall inte gett intagna möjlighet att rösta i de allmänna valen 2022 23:207
- polisen har äventyrat en misstänkts rätt till en rättvis rättegång genom att i samband med ett tvångsingripande fråga honom om pinkoden till en mobiltelefon som togs i beslag 23:275
- kritik mot en kurator för bristfällig handläggning av ett elevärende om kränkande behandling 23:458

Integritet

- uttalanden i vissa frågor om handläggningen av sena aborter 20/21:87
- Rättsmedicinalverkets hantering av humanbiologiskt material 20/21:110
- kritik mot psykiatrin inom tre regioner för obligatoriska krav på övervakade urinprovskontroller för att patienter med diagnosen adhd ska komma i fråga för behandling med centralstimulerande läkemedel 20/21:115
- en häktad kvinna fick bl.a. bära fotfängsel vid sjukhusvistelse för genomförande av en medicinsk abort 20/21:198

- anställda vid ett av Statens institutionsstyrelses LVM-hem har i strid med bestämmelserna i offentlighets- och sekretesslagen delat sekretesskyddade uppgifter med varandra 20/21:274
- en anstalt genomförde rutinmässigt kroppsbesiktningar vid befordran av s.k. myndighetspost till intagna utan att ha rättsligt stöd för det 21/22:305
- frågor om proportionalitetsbedömningar och bristfällig dokumentation när en intagen i anstalt hölls fastspänd i en s.k. bältessäng under drygt 15 timmar 21/22:314
- en kvinnlig intagen, som misstänktes ha svält narkotika, fick till slut genomgå kroppsbesiktning på sjukhus i form av bl.a. vaginal och rektal undersökning. Frågan om anstalten hade ett uppfattat samtycke från kvinnan till grund för beslutet om tvångsåtgärden 21/22:321
- en häktad kvinna som genomgick en sen abort på sjukhus underkastades alltför långtgående säkerhetsarrangemang och visades inte tillräcklig respekt 21/22:330
- vid en föreläsning på en gymnasieskola har två poliser i strid med Europakonventionens skydd för privat- och familjeliv lämnat uppgifter om att vissa personer dömts för brott 21/22:416
- en socialnämnd genomförde inom ramen för en utredning s.k. beteendeobservationer av en snart 13-årig pojke i hans skola 20/21:434
- JO:s granskning av åklagarens redovisning vid pressträffen om Palmeutredningen 21/22:472
- en lagman vid en tingsrätt har i en brottmålsdom tagit in fotografier på den tilltalade och i en annan dom fotografier på målsäganden 22/23:70
- polisen har genomfört en kroppsvisitation på ett sätt som innebar att åtgärden utgjorde en kroppsbesiktning och i ett utrymme som inte uppfyllde rättegångsbalkens krav på avskildhet 22/23:256
- polisen har genomfört en kroppsvisitation i strid med hänsynsprincipen 22/23:291
- om Kriminalvårdens rutiner för urinprovtagning 23:159
- uttalanden om en tullkontroll som filmades som en del i Tullverkets medverkan i en tv-produktion 23:295

Interimistiskt beslut

- Polismyndighetens tillfälliga beslut om avstängning av en ordningsvakt har ansetts upphöra omedelbart sedan det upphävts av en domstol efter ett överklagande 20/21:361
- i ett ärende om sjukpenning fattade Försäkringskassan elva interimistiska beslut. Endast vid två tillfällen informerades den enskilde om att besluten var interimistiska. Det dröjde också över ett år innan Försäkringskassan slutligt avgjorde ärendet 22/23:345

Internetpublicering

- fråga om Försvarsmakten hade brutit mot det s.k. repressalieförbudet genom åtgärder mot en kapten som uttalat sig i sociala medier om myndighetens verksamhet 20/21:284
- att hålla ett klagörande samtal med en anställd med anledning av dennes kritiska inlägg på Facebook stred mot det s.k. repressalieförbudet 20/21:296

Jäv

- en enhetschef inom socialtjänsten beslutade att inleda utredningar om två syskon trots att hon var jävig 20/21:481
- frågor om jäv i en valnämnd och om beslutanderätt för nämndens sekreterare att hantera valseklar i samband med de allmänna valen 2018 21/22:629
- handläggningen av en jävsinvändning mot en bitillsynsman. Även uttalanden om bitillsynsmannens rättsliga ställning 22/23:206
- uttalanden i visst fall om jäv för nämndemän i förvaltningsrätten som samtidigt är ledamot eller ersättare i kommunstyrelsen 23:98

Kommunicering

- en socialnämnd dokumenterade barnärenden på ett sätt som syftade till att försvåra den ena vårdnadshavarens insyn i dessa och agerade i strid med regeringsformens krav på opartiskhet och saklighet. Nämnden underlät även att kommunicera en vårdnads-, boende- och umgängesutredning med parterna 20/21:464
- fråga om en socialnämnds möjlighet att använda den digitala kommunikationstjänsten Snapchat i kontakterna med en fjortonårig flicka som avvikit från ett HVB-hem 21/22:532
- uttalanden om bl.a. motiveringsskyldighet och partsställning vid beslut om förslag till fördelning av vissa forskningsanslag 22/23:469
- uttalanden om handläggningen hos länsstyrelsen av ärenden om godkännande för anställning i ett auktoriserat bevakningsföretag när den som är föremål för prövningen förekommer i misstankeregistret 22/23:505
- bristande beslutsmotivering i ett ärende om disciplinpåföljd. Även fråga om bl.a. kravet på utredning i sådana ärenden 23:486

Legalitetsprincipen

- transport av frihetsberövade: Allvarlig kritik mot Kriminalvården för att ha fattat ett beslut som står i strid med gällande förordning 20/21:213
- bestämmelsen i 28 kap. 14 § rättegångsbalken om att ta fingeravtryck utgör inte lagstöd för ett beslut om att med tvång lägga en misstänkts finger på en mobiltelefon för att låsa upp telefonen eller en applikation i den 20/21:375

- överförmyndarnämnden i Stockholms stad har handlat i strid med legalitetsprincipen och brustit i sin tillsyn i ett ärende om kontroll av förvaltning 22/23:490
- Arbetsförmedlingen får allvarlig kritik för bristande tillgänglighet och service samt för att ha agerat i strid med legalitetsprincipen 23:39
- en intagen i häkte har fått sova på en madrass på golvet. Även uttalanden kring Kriminalvårdens föreskrifter om utrustningen i en häktescell 23: 194
- en person som skulle förhöras av polisen förbjöds att göra en egen ljudinspelning av förhöret utan att det fanns något sakligt skäl för det 23:280
- granskning av polisens användning av kroppsvisitation och husrannsakan i fordon i brottsförebyggande syfte 23:315
- en socialnämnd tog i ett hyreskontrakt med en enskild om en träningslägenhet in villkor med bl.a. krav på viss läkarkontakt, medicinering, hembesök och drogkontroller 23:376
- ett beslut att förbjuda enskilda personer att besöka en myndighets utställningar och bibliotek saknade rättsligt stöd 23:491
- en kommun har utan stöd i lag kontrollerat om anställda vid kommunen gjort sig skyldiga till brott 23:512
- en kommun har utan stöd i lag övervakat och kartlagt enskildas personliga förhållanden i utredningar av misstänkt felaktiga utbetalningar av ekonomiskt bistånd 23:529

Långsam handläggning

- långsam handläggning av ett mål om sjukersättning och brister vid en muntlig underrättelse om ett beslut om förtursförklaring 20/21:65
- Kronofogdemyndighetens hantering av ansökningar om betalningsföreläggande 20/21:252
- Riksarkivet dröjde drygt nio veckor med att lämna ut en kopia av en allmän handling. Även uttalanden om en myndighets skyldighet att inrätta sin organisation så att tryckfrihetsförordningens skyndsamhetskrav kan efterlevas 20/21:317
- långsam handläggning av ett återförvisat bygglovsärende i ett fall där byggnationen utförts och en granne begärt ingripande mot det byggda (I) 20/21:322 och (II) 20/21:328
- Polismyndighetens handläggningstid har varit oacceptabelt lång i två ärenden om bestridande av betalningsansvar för felparkeringsavgift 20/21:391
- Arbetsförmedlingen kritiseras för att ha dröjt med att lämna över ett ärende för omprövning 21/22:32
- en undersökning av några a-kassors handläggning av ärenden med inriktning på frågan om handläggningstider och utformningen av beslut 21/22:42
- efter att JO väckt åtal har en lagman och rådmän dömts för tjänstefel 21/22:81
- uttalanden om en migrationsdomstols handläggningstider generellt i migrationsmål 21/22:104
- uttalanden om brister i systemet för prövning av jordbruksstöd 21/22:340

- en åklagare och en polis har brustit vid hanteringen av en misstänkts begäran om insyn i sidomaterialet i en avslutad förundersökning 21/22:464
- uttalanden om Skatteverkets hantering av underrättelser om felaktig folkbokföring 21/22:489
- en socialnämnd genomförde två barnutredningar direkt efter varandra och överskred den lagstadgade tidsfristen i båda utredningarna 21/22:538
- granskning av Migrationsverkets handläggningstider i medborgarskapsärenden 21/22:605
- en överförmyndare måste fortsätta arbetet med att söka ersättare även om en god man senare begärt sitt entledigande vid tingsrätten 21/22:614
- ett brottmål som kom in till en tingsrätt strax före pandemin avgjordes inte inom skälig tid. Även uttalanden om rutiner för utsättning av olika brottmål 22/23:57
- hanteringen av ett ärende som återförvisats till en byggnadsnämnd och förenligheten med objektivitetsprincipen i 1 kap. 9 § regeringsformen. Även uttalanden om den grundlagsstadgade sanningsplikten vid yttrande till JO 22/23:250
- Skatteverket kritiseras för långsam handläggning av ärenden om folkbokföring efter inflyttning till Sverige 22/23:321
- fråga om 2 kap. tryckfrihetsförordningen eller 6 kap. 5 § offentlighets- och sekretesslagen skulle tillämpas när en kommunanställd i och för sin tjänsteutövning begärde ut allmänna handlingar från en annan myndighet 22/23:236
- i ett ärende om sjukpenning fattade Försäkringskassan elva interimistiska beslut. Endast vid två tillfällen informerades den enskilde om att besluten var interimistiska. Det dröjde också över ett år innan Försäkringskassan slutligt avgjorde ärendet 22/23:345
- Pensionsmyndighetens långa handläggningstider i ärenden om bostadstilllägg kritiseras 22/23:351
- överförmyndarnämnden i Stockholms stad har handlat i strid med legalitetsprincipen och brustit i sin tillsyn i ett ärende om kontroll av förvaltning 22/23:490
- uttalanden om handläggningen hos länsstyrelsen av ärenden om godkännande för anställning i ett auktoriserat bevakningsföretag när den som är föremål för prövningen förekommer i misstankeregistret 22/23:505
- allvarlig kritik mot Tillväxtverket för dröjsmål med att överlämna överklaganden till förvaltningsrätten 22/23:516
- i ett ärende om lönebidrag som inletts av arbetsgivaren borde Arbetsförmedlingen ha underrättat denne om väsentlig försening enligt 11 § förvaltningslagen. Arbetsförmedlingen borde utifrån sin serviceskyldighet även ha informerat den enskilde om förseningen 23:25
- uttalanden om Inspektionen för vård och omsorgs handläggningstider generellt i ärenden om journalförstöring 23:120
- kritik mot ett häkte som brustit i att åtgärda en riskabel hyllkonstruktion. Även andra uttalanden om Kriminalvårdens arbete med självmordsprevention 23:219

- möjligheterna för intagna inom Kriminalvården att ta del av JO:s inspektionsprotokoll 23:250
- allvarlig kritik mot Polismyndigheten för långsam och passiv handläggning av en förundersökning om förmögenhetsbrott 23:269
- uttalanden om Skatteverkets handläggningstider i två ärenden om återbetalning av mervärdesskatt och om vikten av att kunna följa ett ärende genom att ta del av dagboksblad eller liknande 23:330
- Skatteverket har för långa handläggningstider i ärenden om registrering av bouppteckningar och utfärdande av europeiska arvsintyg 23:340
- Försäkringskassan får allvarlig kritik bl.a. för långsam handläggning i ärenden om assistansersättning och för att vid upprepade tillfällen inte ha skickat handlingar till den enskildes ombud 23:345
- Försäkringskassan har fortsatt långa handläggningstider i ärenden om merkostnadsersättning men har inte men har inte underrättat om väsentlig försening. Uttalanden om bl.a. förhållandet mellan 11 och 12 §§ förvaltningslagen samt om underrättelseskyldigheten i förhållande till serviceskyldigheten 23:351
- Försäkringskassan har inte fattat beslut inom den lagstadgade tiden för ärenden om ersättning för kostnader för vård utomlands och inte heller hanterat den enskildes begäran om avgörande enligt 12 § förvaltningslagen 23:358
- en ansökan om ersättning för kostnader för vård respektive tandvård utomlands ska anses fullständig om den kan läggas till grund för en prövning i sak. Även uttalanden om vad en underrättelse om väsentlig försening bör innehålla och vid vilken tidpunkt den ska skickas ut 23:368
- Migrationsverkets handläggningstider är fortsatt orimligt långa 23:470
- inspektion av Säkerhetspolisen avseende handläggningstider i utlänningsärenden som remitterats från Migrationsverket 23:475
- fråga om en part efter återförvisning på nytt kan göra en begäran enligt 12 § förvaltningslagen 23:507

Myndighetsutövning

- handläggningen av en jävsinvändning mot en bitillsynsman. Även uttalanden om bitillsynsmannens rättsliga ställning 22/23:206
- uttalanden om kravet på saklighet och opartiskhet med anledning av kontakter som en tillståndsenhet vid en kommun haft med enskilda som ansökt om tillstånd 22/23:540
- inspektion av ett av Migrationsverkets förvar 23:479

Objektivitet, opartiskhet, saklighet

- en handläggare i ett överklagat ärende bröt mot kravet på saklighet och opartiskhet i 1 kap. 9 § regeringsformen genom att i ett meddelande till överinstansen redogöra för ytterligare skäl för avgörandet utöver vad som framgick av beslutet samt kommentera klagandens agerande 20/21:270

- en anstalt samlade ihop flera framställningar från en intagen om att få kopior av handlingar och frångick regeln om avgiftsfrihet för färre än tio sidor 20/21:309
- en tjänsteman vid en kommunal nämnd agerade i strid med kravet på opartiskhet i 1 kap. 9 § regeringsformen genom att i ett meddelande uppmana en remissinstans att utveckla sitt yttrande så att nämnden skulle kunna driva ärendet fram till ett avslag 20/21:332
- i samband med utfärdande av ett föreläggande av ordningsbot har en polis agerat på ett sätt som inte är förenligt med regeringsformens krav på saklighet och skyldigheten för en polis att uppträda på ett sätt som inger förtroende 20/21:349
- en utredare hos polisen har agerat i strid med regeringsformens krav på saklighet och opartiskhet i förhållande till ett målsägandebiträde 20/21:353
- Polismyndigheten har inte följt beslut från Statens överklagandenämnd 20/21:364
- en polis har brutit i saklighet vid ett telefonsamtal med en enskild 20/21:387
- en socialnämnd dokumenterade barnärenden på ett sätt som syftade till att försvåra den ena vårdnadshavarens insyn i dessa och agerade i strid med regeringsformens krav på opartiskhet och saklighet. Nämnden underlät även att kommunicera en vårdnads-, boende- och umgängesutredning med parterna 20/21:464
- en socialnämnds vårdnadsutredning uppfyllde inte det grundläggande kravet på objektivitet 20/21:515
- en biträdande enhetschef vid en stadsdelsnämnd motarbetade verkställigheten av och satte sig över en domstols beslut om umgänge med umgängesstöd. Stadsdelsnämnden agerade även bl.a. i strid med regeringsformens krav på saklighet och opartiskhet genom att på begäran av part skicka in ett yttrande till domstolen 20/21:521
- två socialsekreterare vid en socialnämnd hjälpte en förälder att svara på stämningsansökan från den andre föräldern i ett familjemål 20/21:531
- Arbetsförmedlingen har vid upprepade tillfällen meddelat en arbetssökande att han riskerade sanktioner utan att det fanns grund för det 21/22:27
- granskning av Arbetsmiljöverkets ageranden i fråga om personlig skyddsutrustning vid hanteringen av brukare med möjlig covid-19 efter ett s.k. skyddsstopp på ett vård- och omsorgsboende 21/22:57
- en tingsrätt har dröjt med att hålla konkursförhandlingar och har särbehandlat staten som borgenär 21/22:83
- uttalanden om saklighet och opartiskhet i Socialstyrelsens arbete med nationella riktlinjer för depression och ångestsyndrom 21/22:115
- uttalanden om brister i systemet för prövning av jordbruksstöd 21/22:340
- granskning av en påstådd samordning mellan ett antal kommuner och en region vid prövningen av framställningar om utlämnande av uppgifter som rör covid-19 21/22:402
- JO:s granskning av åklagarens redovisning vid pressträffen om Palmeutredningen 21/22:472

- en kommunal förvaltning agerade i strid med objektivitetsprincipen i 1 kap. 9 § regeringsformen när den krävde att en persons medverkan i ett panel-samtal skulle ställas in 21/22:650
- en rådman har i kontakter med en part i ett avslutat mål inte fullt ut iakttagit kravet på opartiskhet 22/23:37
- en lagman vid en tingsrätt har i en brottmålsdom tagit in fotografier på den tilltalade och i en annan dom fotografier på målsäganden 22/23:70
- en anställd vid Kriminalvården upprättade en redogörelse om misstänkt misskötsamhet och medverkade därefter i ärendet om varning både som förhörsvittne och som tolk 22/23:198
- handläggningen av en jävsinvändning mot en bitillsynsman. Även uttalanden om bitillsynsmannens rättsliga ställning 22/23:206
- en generaldirektörs användande av privat e-post för kommunikation av allmän handling samt efterföljande hantering stred mot objektivitetsprincipen 22/23:245
- hanteringen av ett ärende som återförvisats till en byggnadsnämnd och för- enligheten med objektivitetsprincipen i 1 kap. 9 § regeringsformen. Även uttalanden om den grundlagsstadgade sanningsplikten vid yttrande till JO 22/23:250
- en kommunal tjänstemans kontakter med en tidningsredaktion stred mot kravet på saklighet i 1 kap. 9 § regeringsformen 22/23:527
- en tjänsteman hos en länsstyrelse har i strid mot kravet på saklighet i 1 kap. 9 § regeringsformen gjort uttalanden som grundade sig på ett otillräckligt underlag 22/23:536
- uttalanden om kravet på saklighet och opartiskhet med anledning av kon- takter som en tillståndsenhet vid en kommun haft med enskilda som ansökt om tillstånd 22/23:540
- uttalanden i visst fall om jäv för nämndemän i förvaltningsrätten som sam- tidigt är ledamot eller ersättare i kommunstyrelsen 23:98
- kritik mot en rådman för utformningen av domskäl 23:102
- allvarlig kritik mot en tf. regiondirektör som lämnat vilseledande uppgifter om en allmän handlings existens 23:241
- en person som skulle förhöras av polisen förbjöds att göra en egen ljudin- spelning av förhöret utan att det fanns något sakligt skäl för det 23:280
- Försäkringskassan kritiseras för att ärenden prioriteras på ett sätt som står i strid med likhets- och objektivitetsprinciperna i regeringsformen, och för att inte ha underrättat enskilda enligt 11 § förvaltningslagen om att deras ärenden kommer att bli väsentligt försenade 23:363
- Migrationsverket har i strid med kravet på saklighet i 1 kap. 9 § regerings- formen i beslut gjort uttalanden som hänfört sig till sökandenas ombud 23:464
- en kommun har hanterat en förfrågan från ett politiskt parti om att hyra en lokal i strid med objektivitetsprincipen i 1 kap. 9 § regeringsformen 23:482
- bristande beslutsmotivering i ett ärende om disciplinpåföljd. Även fråga om bl.a. kravet på utredning i sådana ärenden 23:486
- kritik mot Statskontoret för bristande information om en ledig tjänst 23:502

- uttalanden med anledning av att en kommun ställer upp ett krav på e-legitimation för att stötta förslag från kommunmedborgare; även fråga om ramar för JO:s tillsyn över kommunal verksamhet 23:525

Ombud/biträde/försvare

- sms-meddelanden i en beslagtagna mobiltelefon har använts av polis och åklagare i en förundersökning och åberopats som bevis trots att de omfattades av förbud mot beslag 20/21:336
- en utredare hos polisen har agerat i strid med regeringsformens krav på saklighet och opartiskhet i förhållande till ett målsägandebiträde 20/21:353
- bestämmelsen i 28 kap. 14 § rättegångsbalken om att ta fingeravtryck utgör inte lagstöd för ett beslut om att med tvång lägga en misstänkts finger på en mobiltelefon för att låsa upp telefonen eller en applikation i den 20/21:375
- ett möte mellan en misstänkt och en försvarare som ska få ske i enrum får inte övervakas med övervakningskamera 20/21:385
- Migrationsverket ställde ingående frågor om en asylsökandes skyddsskäl utan att först ha förordnat ett offentligt biträde 20/21:566
- en frihetsberövad har rätt att ha kontakt med en försvarare som är utsedd i en annan brottsutredning än den som frihetsberövandet avser 22/23:315
- Polismyndigheten har felaktigt nekat en advokat att närvara som ombud för en omhändertagen utlännning vid ett förhör som hölls enligt 16 § polislagen 22/23:475
- intagnas kontakter med advokater i rättsliga angelägenheter 23:175
- arrestpersonal har nekat en offentlig försvarare att få kontakt med den misstänkte med hänvisning till att ett försvararförordnande inte fanns tillgängligt 23:288
- en åklagare har nekat en advokat som var privat försvarare att få kontakt med den misstänkte med hänvisning till att advokaten inte var förordnad till offentlig försvarare 23:302
- Försäkringskassan får allvarlig kritik bl.a. för långsam handläggning i ärenden om assistansersättning och för att vid upprepade tillfällen inte ha skickat handlingar till den enskildes ombud 23:345
- Migrationsverket har i strid med kravet på saklighet i 1 kap. 9 § regeringsformen i beslut gjort uttalanden som hänfört sig till sökandenas ombud 23:464

Omhändertagande

- uttalanden om kvarhållningsskyldighet på sjukhus enligt LVM 20/21:135
- en socialnämnd har, utan att det funnits något beslut, vid två tillfällen omhändertagit en ungdom. Nämndens ordförande har utan att det funnits förutsättning för det fattat beslut om omedelbart omhändertagande dagen efter att förvaltningsrätten avslagit nämndens ansökan om vård 20/21:509
- polisen har vid flera tillfällen utan grund ingripit mot en person som ägnat sig åt passiv insamling av pengar (tiggeri) utanför en mataffär 21/22:420

- fråga bl.a. om en socialnämnd kan avvakta med att underställa förvaltningsrätten ett beslut om omedelbart omhändertagande till dess att beslutet är verkställt 21/22:576
- i syfte att förhindra en inspelning vid ett förhör har en polis omhändertagit förhörspersonens mobiltelefon och sökt igenom hans jacka utan att det fanns lagstöd för åtgärderna 22/23:260
- polisen har omhändertagit en 13-årig pojke enligt 12 § polislagen utan att det fanns grund för åtgärden 22/23:301fråga om när ett beslut om omedelbart omhändertagande enligt 13 § LVM ska anses verkställt 22/23:437
- Polismyndigheten har felaktigt nekat en advokat att närvara som ombud för en omhändertagen utlänning vid ett förhör som hölls enligt 16 § polislagen 22/23:475
- en socialnämnd dröjde med att anmäla behov av plats på ett av SiS LVM-hem för en omedelbart omhändertagen person 23:419
- ett beslut om inhibition av ett redan verkställt beslut om omhändertagande av djur innebär inte att djuren måste återlämnas i avvaktan på överinstansens slutliga prövning 23:494

Omprövning/ändring

- Arbetsförmedlingen kritiserats för att ha dröjt med att lämna över ett ärende för omprövning 21/22:32
- Kriminalvårdens användning av de s.k. Fenixbyggnaderna för placering av intagna som inte är säkerhetsplacerade enligt fängelselagen. De intagna underkastas mer ingripande övervakning och kontroll än vad som är nödvändigt 21/22:287
- missnöje med en arbetslöshetskassas beslut ska i första hand hanteras inom ramen för ett omprövningsärende. En arbetslöshetskassa har också skyldighet att under föreskrivna förutsättningar ändra vissa fel i ett beslut 22/23:25

Part

- frågan om anmälningar till Diskrimineringsombudsmannen bör handläggas som ärenden 20/21:593

Partsinsyn

- en anstalt samlade ihop flera framställningar från en intagen om att få kopior av handlingar och frångick regeln om avgiftsfrihet för färre än tio sidor 20/21:309
- polisen har inte informerat åklagaren om uppgifter som lämnats av en informatör 21/22:432
- en åklagare och en polis har brustit vid hanteringen av en misstänkt begäran om insyn i sidomaterialet i en avslutad förundersökning 21/22:464
- en anhållens rätt enligt 24 kap. 9 a § rättegångsbalken att ta del av de omständigheter som ligger till grund för anhållningsbeslutet har inte respekterats 22/23:285

- uttalanden om bl.a. motiveringsskyldighet och partsställning vid beslut om förslag till fördelning av vissa forskningsanslag 22/23:469

Permission

- Kriminalvårdens åtgärder med anledning av covid-19 och konsekvenserna för intagna 20/21:219

Placering/omplacering

- Kriminalvården har brösttit i omvårdnaden av en multisjuk äldre häktad man och även flera gånger omplacerat honom. Hans cancerbehandling har fördröjts kraftigt 20/21:180
- Kriminalvårdens åtgärder med anledning av covid-19 och konsekvenserna för intagna 20/21:219
- en stadsdelsnämnd lät en jourhemsplacering av en snart 16-årig flicka fortsätta trots att en av vårdnadshavarna inte längre samtyckte till placeringen 20/21:485
- en socialnämnd brast i handläggningen av ett ärende som rörde omplacering av två syskon som vårdades med stöd av LVU; särskilt fråga om vilken utredning nämnden skulle ha utfört 20/21:499
- förhållandena för förvarstagna som säkerhetsplaceras inom kriminalvården 21/22:221
- beläggningssituationen inom kriminalvården 21/22:261
- Kriminalvårdens användning av de s.k. Fenixbyggnaderna för placering av intagna som inte är säkerhetsplacerade enligt fängelselagen. De intagna underkastas mer ingripande övervakning och kontroll än vad som är nödvändigt 21/22:287
- en socialnämnd placerade ett barn hos en anhörig utan att fatta ett formellt beslut om placering och tog inte sitt ansvar för barnet under den tid placeringen pågick 21/22:510
- en socialnämnd träffade en överenskommelse med en vårdnadshavare om att hon och hennes flicka skulle bo hos morföräldrarna. Eftersom det var fråga om en placering av flickan var nämnden ansvarig för henne 21/22:523
- en anstalt har inte delat på två intagna placerade i samma cell trots att en av dem bekräftats smittad av covid-19 22/23:179
- en socialnämnd har i flera avseenden brösttit i handläggningen av ett ärende om omplacering av en pojke 22/23:414
- om placeringen av en häktad med restriktioner i en arrestcell 23:137
- en intagen har placerats i en cell utan vare sig säng eller bord 23:181
- en intagen i häkte har fått sova på en madrass på golvet. Även uttalanden kring Kriminalvårdens föreskrifter om utrustningen i en häktescell 23:194
- behandlingen av intagna under en pågående renovering av riksmottagningens avdelning i den s.k. Fenixbyggnaden 23:227
- inspektioner inriktade på situationen för barn i polisarrester 23:328

Postgranskning

- om befordran av myndighetspost till intagna och deras kommunikation med advokater 23:147
- ett häkte har visat omfattande brister i hanteringen av intagnas myndighetspost 23:187
- ett förslutet brev till en intagen från en myndighet – som kommer in i en försändelse från en privatperson eller privat organisation – bör anses vara myndighetspost 23:224
- kritik mot Kriminalvården och en åklagare för felaktig hantering av en frihetsberövad persons försändelse till JO 23:326

Proportionalitetsprincipen

- en häktad kvinna fick bl.a. bära fotfängsel vid sjukhusvistelse för genomförande av en medicinsk abort 20/21:198
- Kriminalvårdens åtgärder med anledning av covid-19 och konsekvenserna för intagna 20/21:219
- Försäkringskassan kritiserades för att ha begärt in en stor mängd handlingar med sekretesskyddat innehåll utan att ens överväga om det var möjligt att begränsa begäran 20/21:422
- Kriminalvårdens användning av de s.k. Fenixbyggnaderna för placering av intagna som inte är säkerhetsplacerade enligt fängelselagen. De intagna underkastades mer ingripande övervakning och kontroll än vad som är nödvändigt 21/22:287
- en anstalt genomförde rutinmässigt kroppsbesiktningar vid befordran av s.k. myndighetspost till intagna utan att ha rättsligt stöd för det 21/22:305
- frågor om proportionalitetsbedömningar och bristfällig dokumentation när en intagen i anstalt hölls fastspänd i en s.k. bältessäng under drygt 15 timmar 21/22:314
- en kvinnlig intagen, som misstänktes ha svält narkotika, fick till slut genomgå kroppsbesiktning på sjukhus i form av bl.a. vaginal och rektal undersökning. Frågan om anstalten hade ett uppfattat samtycke från kvinnan till grund för beslutet om tvångsåtgärden 21/22:321
- en häktad kvinna som genomgick en sen abort på sjukhus underkastades alltför långtgående säkerhetsarrangemang och visades inte tillräcklig respekt 21/22:330
- avskildhetsplaceringar av intagna inom kriminalvården på grund av smittspridning av covid-19 och deras möjlighet att ta eget ansvar 22/23:143
- en anstalt har inte delat på två intagna placerade i samma cell trots att en av dem bekräftats smittad av covid-19 22/23:179
- en misstänkt har varit belagd med fängsel vid en häktningsförhandling. Uttalanden om Polismyndighetens respektive tingsrättens hantering och ansvar samt om en misstänkts närvaro 23:51
- behandlingen av häktade och användandet av fängsel i domstolslokaler 23:151
- om Kriminalvårdens rutiner för urinprovtagning 23:159

- tillämpning av barnkonventionen vid polisens kroppsvisitation av en ung pojke för att i brottsförebyggande syfte söka efter vapen 23:257

Restriktioner

- allvarlig kritik mot en rättspsykiatrisk klinik för ordningsregler som inskränker yttrandefriheten samt förbjuder innehav av journalhandlingar 20/21:77
- mycket allvarlig kritik mot Kriminalvården för isoleringen av intagna i häkte 20/21:164
- en tingsrätt har under fem månader inte hållit någon omhäkningsförhandling beträffande en 17-åring 21/22:89
- en tingsrätt har inte fattat beslut om restriktioner vid en huvudförhandlings avslutande. Även frågor om Kriminalvårdens ansvar 22/23:42
- Kriminalvårdens hantering av lyhörda häktesceller 22/23:164
- kritik mot Kriminalvården och en åklagare för felaktig hantering av en frihetsberövad persons försändelse till JO 23:326

Samtycke

- kritik mot psykiatrin inom tre regioner för obligatoriska krav på övervakade urinprovskontroller för att patienter med diagnosen adhd ska komma i fråga för behandling med centralstimulerande läkemedel 20/21:115
- en socialnämnd genomförde inom ramen för en utredning s.k. beteendeobservationer av en snart 13-årig pojke i hans skola 20/21:434
- en socialnämnd hämtade två syskon i förskolan och tog med dem till en lokal som tillhörde socialtjänsten utan att vårdnadshavarna hade samtyckt till detta. Nämnden kontaktade därefter barnens pappor och lämnade över barnen till dem, men tog inte någon kontakt med barnens mor 20/21:452
- en socialnämnd bestämde ensidigt hur umgänget mellan ett barn som vårdades i ett familjehem med stöd av socialtjänstlagen och vårdnadshavaren skulle utformas 20/21:460
- två handläggare vid en socialnämnd åkte till en vårdnadshavares hem för att göra s.k. skyddsbedömningar om barnen utan att först ha försökt komma i kontakt med vårdnadshavaren. Även fråga om förutsättningarna för handläggarna att gå in i bostaden 20/21:470
- en stadsdelsnämnd lät en jourhemsplacering av en snart 16-årig flicka fortsätta trots att en av vårdnadshavarna inte längre samtyckte till placeringen 20/21:485
- en kvinnlig intagen, som misstänktes ha svält narkotika, fick till slut genomgå kroppsbesiktning på sjukhus i form av bl.a. vaginal och rektal undersökning. Frågan om anstalten hade ett uppfattat samtycke från kvinnan till grund för beslutet om tvångsåtgärden 21/22:321
- en socialnämnd måste säkerställa att den inte kränker utomstående persons fri- och rättigheter när den i ett ärende om försörjningsstöd genomför ett hembesök 21/22:542

- en socialnämnd borde ha godtagit en ansökan om försörjningsstöd som undertecknats av den enskildes gode man 21/22:548
- fråga om en regions hantering av minderårigas vaccination mot covid-19 utan vårdnadshavares samtycke 22/23:126
- uttalanden om den s.k. Linköpingsmodellen som används vid Polismyndigheten när en ung person misstänks ha använt narkotika 22/23:265
- Polismyndigheten har med tvång fotograferat en persons mc-väst och körkort utan stöd i lag och därigenom kränkt hans rätt till privatliv enligt artikel 8 i Europakonventionen 22/23:280
- en socialnämnd genomförde ett oanmält hembesök trots att det inte fanns skäl för det 22/23:379
- en gymnasieskola genomförde drogtest utan att säkerställa att eleven medverkade frivilligt 22/23:454

Sekretess

Sekretess mellan myndigheter/olika verksamhetsgrenar inom samma myndighet

- bristfälliga rutiner i frågor om sekretess och utlämnande av uppgifter hos en vårdgivare 20/21:70
- anställda vid ett av Statens institutionsstyrelses LVM-hem har i strid med bestämmelserna i offentlighets- och sekretesslagen delat sekretesskyddade uppgifter med varandra 20/21:274
- kritik mot en enhetschef för att ha lämnat ut sekretessbelagda uppgifter till en överförmyndarnämnd 21/22:140
- allvarlig kritik mot en chefsöverläkare för att sekretessbelagda uppgifter om en patient har lämnats till Polismyndigheten och Kronofogdemyndigheten 21/22:177
- Försäkringskassan får allvarlig kritik för att i samband med en orosanmälan ha överlämnat flera handlingar med sekretesskyddade uppgifter till socialnämnden utan att någon sekretessprövning gjorts 22/23:360

Sekretess gentemot enskilda

- bristfällig handläggning vid utlämnande av en allmän handling med förbehåll om sekretess 20/21:307
- uttalanden om den s.k. Linköpingsmodellen som används vid Polismyndigheten när en ung person misstänks ha använt narkotika 22/23:265
- uttalanden om handläggningen hos länsstyrelsen av ärenden om godkännande för anställning i ett auktoriserat bevakningsföretag när den som är föremål för prövningen förekommer i misstankeregistret 22/23:505
- uttalanden om en tullkontroll som filmades som en del i Tullverkets medverkan i en tv-produktion 23:295

Övriga frågor

- bristande dokumentation efter att en persons skyddade namn synts på en presentationsskärm under en huvudförhandling i ett brottmål 20/21:56

- en rådmän vid en tingsrätt har hanterat skyddade personuppgifter i en tvis-temålsdom på ett bristfälligt sätt 21/22:359
- en tingsrätt har skickat uppgifter om en underårig misstänkt till en förälder som inte var vårdnadshavare 21/22:376
- vid en föreläsning på en gymnasieskola har två poliser i strid med Europakonventionens skydd för privat- och familjeliv lämnat uppgifter om att vissa personer dömts för brott 21/22:416
- polisen har utan att det fanns rättslig grund för det överlämnat en misstänkts identitetsuppgifter som omfattades av sekretess till en biljettkontrollant 21/22:442
- JO:s granskning av åklagarens redovisning vid pressträffen om Palmeutredningen 21/22:472
- fråga om en socialnämnds möjlighet att använda den digitala kommunikationstjänsten Snapchat i kontakterna med en fjortonårig flicka som avvikit från ett HVB-hem 21/22:532
- uttalanden om en kammarrätts rutiner för återlämnande av inlånade handlingar som har sekretessprövats 22/23:228
- ett möte som rätten håller efter huvudförhandlingen i ett brottmål är att betrakta som en överläggning. Även uttalanden om behovet att visa nämndemännen ett skriftligt domsutkast och om att skicka det på e-post 23:90
- kritik mot en lagman för att hon lät sin make läsa delar av ett utkast till en dom 23:104

Serviceskyldighet

- Kronofogdemyndighetens hantering av ansökningar om betalningsföreläggande 20/21:252
- en anstalt samlade ihop flera framställningar från en intagen om att få kopior av handlingar och frångick regeln om avgiftsfrihet för färre än tio sidor 20/21:309
- felaktig handläggning av ett ärende om Schengenvisering där sökanden gjort gällande att hon omfattades av rörlighetsdirektivet 20/21:549
- den enskilde tilläts inte använda minoritetsspråket finska vid sin kontakt med Arbetsförmedlingen 21/22:35
- frågor om jäv i en valnämnd och om beslutanderätt för nämndens sekreterare att hantera valseklar i samband med de allmänna valen 2018 21/22:629
- Kriminalvårdens hantering av ett önskemål från en intagen i anstalt att ta del av digitalt material inför en resningsansökan 22/23:171
- Skatteverket kritiserar för långsam handläggning av ärenden om folkbokföring efter inflyttning till Sverige 22/23:321
- Försäkringskassan har utformat fem beslut angående samma person på ett bristfälligt sätt och dessutom brustit i service 22/23:335
- de krav på klagörande motivering som ställs i förvaltningslagen bör även ställas vid kommunikering enligt 110 kap. 13 a § socialförsäkringsbalken 22/23:341
- i ett ärende om sjukpenning fattade Försäkringskassan elva interimistiska beslut. Endast vid två tillfällen informerades den enskilde om att besluten

- var interimistiska. Det dröjde också över ett år innan Försäkringskassan slutligt avgjorde ärendet 22/23:345
- ett partsbesked om felaktigt utbetald ersättning bör till följd av myndigheternas serviceskyldighet innehålla bl.a. uppgifter om beslutsfattarens namn 22/23:366
 - Pensionsmyndigheten kritiseras för den brist i tillgänglighet och service som svårigheterna att komma fram till myndigheten per telefon innebär 22/23:372
 - uttalanden om kravet på saklighet och opartiskhet med anledning av kontakter som en tillståndsenhet vid en kommun haft med enskilda som ansökt om tillstånd 22/23:540
 - i ett ärende om lönebidrag som inletts av arbetsgivaren borde arbetsförmedlingen ha underrättat denne om väsentlig försening enligt 11 § förvaltningslagen. Arbetsförmedlingen borde utifrån sin serviceskyldighet även ha informerat den enskilde om förseningen 23:25
 - Arbetsförmedlingen har inte uppfyllt sin serviceskyldighet i förhållande till en person med funktionsnedsättning 23:30
 - Arbetsförmedlingen får allvarlig kritik för bristande tillgänglighet och service samt för att ha agerat i strid med legalitetsprincipen 23:39
 - en myndighet måste varje helgfri vardag kunna ta emot oanmälda besök för att ge enskilda möjlighet att ta del av allmänna handlingar 23:246
 - bristande tillgänglighet hos Polismyndigheten via telefonnumret 114 14 23:310
 - uttalanden om Skatteverkets handläggningstider i två ärenden om återbetalning av mervärdesskatt och om vikten av att kunna följa ett ärende genom att ta del av dagboksblad eller liknande 23:330
 - Försäkringskassan har fortsatt långa handläggningstider i ärenden om merkostnadsersättning men har inte men har inte underrättat om väsentlig försening. Uttalanden om bl.a. förhållandet mellan 11 och 12 §§ förvaltningslagen samt om underrättelseskyldigheten i förhållande till serviceskyldigheten 23:351
 - uttalanden med anledning av att en kommun ställer upp ett krav på e-legitimation för att stötta förslag från kommunmedborgare; även fråga om ramar för JO:s tillsyn över kommunal verksamhet 23:525

Sjukvård

- bristfälliga rutiner i frågor om sekretess och utlämnande av uppgifter hos en vårdgivare 20/21:70
- allvarlig kritik mot en rättspsykiatrisk klinik för ordningsregler som inskränker yttrandefriheten samt förbjuder innehav av journalhandlingar 20/21:77
- uttalanden i vissa frågor om handläggningen av sena aborter 20/21:87
- Rättsmedicinalverkets hantering av humanbiologiskt material 20/21:110
- kritik mot psykiatrin inom tre regioner för obligatoriska krav på övervakade urinprovskontroller för att patienter med diagnosen adhd ska komma i fråga för behandling med centralstimulerande läkemedel 20/21:115

- uttalanden om kvarhållningsskyldighet på sjukhus enligt LVM 20/21:135
- beslut om ändring i en regions riktlinjer för hjälpmedelsförskrivning har inte fattats i behörig ordning 20/21:148
- närståendes behörighet att anmäla klagomål till IVO 20/21:157
- Kriminalvården har brösttit i omvårdnaden av en multisjuk äldre häktad man och även flera gånger omplacerat honom. Hans cancerbehandling har fördröjts kraftigt 20/21:180
- en häktad kvinna fick bl.a. bära fotfängsel vid sjukhusvistelse för genomförande av en medicinsk abort 20/21:198
- Kriminalvårdens åtgärder med anledning av covid-19 och konsekvenserna för intagna 20/21:219
- uttalanden om saklighet och opartiskhet i Socialstyrelsens arbete med nationella riktlinjer för depression och ångestsyndrom 21/22:115
- kritik mot en enhetschef för att ha lämnat ut sekretessbelagda uppgifter till en överförmyndarnämnd 21/22:140
- Inspektionen för vård och omsorg (IVO) kritiseras för brister i myndighetens tillsyn över den psykiatriska tvångsvården 21/22:146
- uttalanden i vissa frågor som rör organisationen av den psykiatriska tvångsvården inom Region Stockholm 21/22:165
- allvarlig kritik mot en chefsöverläkare för att sekretessbelagda uppgifter om en patient har lämnats till Polismyndigheten och Kronofogdemyndigheten 21/22:177
- det saknas lagstöd för en rättspsykiatrisk klinik att generellt inskränka patienters rätt att inneha viss egendom i sina patientrum 21/22:188
- uttalanden i vissa frågor om intygsutfärdande av hälso- och sjukvårdspersonal 21/22:197
- allvarlig kritik mot en läkare för att ha utfärdat ett vårdintyg utan att ha genomfört föreskriven undersökning av patienten 21/22:212
- det saknas rättsligt stöd för att besluta om ett generellt besöksförbud inom den frivilliga hälso- och sjukvården 22/23:99
- en region hade bristande rutiner och information till patienter som inte använder e-legitimation vid bokning av provtagning för covid-19 22/23:114
- en region tog bort möjligheten till digital bokning av vaccination mot covid-19 för personer bosatta utanför regionen 22/23:116
- det var felaktigt att debitera en avgift för uteblivet besök för patienter som vid vaccinationstillfället tackat nej till ett vaccin mot covid-19 22/23:121
- fråga om en regions hantering av minderårigas vaccination mot covid-19 utan vårdnadshavares samtycke 22/23:126
- E-hälsomyndigheten har inte fullgjort sina skyldigheter vid utfärdande av s.k. vaccinationsbevis 22/23:130
- målsäganden i ett mål om mord har inte fått möjlighet att begära att bli underrättad när gärningsmannen lämnar den rättspsykiatriska kliniken 23:107
- kritik mot barn- och ungdomspsykiatrien inom en region för regelmässiga urinprovskontroller i samband med utfärdande av läkarintyg för körkortstillstånd 23:112

- kritik mot en rättspsykiatrisk klinik för att patienter inte har möjlighet att tala ostört i telefon 23:117
- uttalanden om Inspektionen för vård och omsorgs handläggningstider generellt i ärenden om journalförstöring 23:120
- uttalanden om förutsättningar för en läkare att anmäla till Transportstyrelsen om medicinsk olämplighet att ha körkort 23:123
- kritik mot psykiatrin inom två regioner för regelmässiga kontroller genom urinprov och blodprov som villkor för att patienter ska kunna få viss utredning eller behandling 23:127
- en patient har felaktigt debiterats en avgift för att ha uteblivit från en erbjuden hälsoundersökning (aortascreening) 23:134

Språk

- Polismyndigheten har inte tillgodosett en enskilds rätt enligt minoritetsspråklagen att använda finska vid kontakter med myndigheten 22/23:296

Tidsfrist

- en tingsrätt har dröjt med att hålla konkursförhandlingar och har särbehandlat staten som borgenär 21/22:83
- överförmyndarnämnden i Stockholms stad har handlat i strid med legalitetsprincipen och brustit i sin tillsyn i ett ärende om kontroll av förvaltning 22/23:490

Tillsyn

- frågan om anmälningar till Diskrimineringsombudsmannen bör handläggas som ärenden 20/21:593
- Inspektionen för vård och omsorg (IVO) kritiserar för brister i myndighetens tillsyn över den psykiatriska tvångsvården 21/22:146
- uttalanden i vissa frågor om intygsutfärdande av hälso- och sjukvårdspersonal 21/22:197
- Inspektionen för vård och omsorg (IVO) har vid tillsynen av ett LSS-boende brustit i såväl genomförandet av en inspektion som dokumentation och utformning av myndighetens beslut 22/23:399
- överförmyndarnämnden i Stockholms stad har handlat i strid med legalitetsprincipen och brustit i sin tillsyn i ett ärende om kontroll av förvaltning 22/23:490
- inspektioner inriktade på situationen för barn i polisarrester 23:328
- uttalanden med anledning av att en kommun ställer upp ett krav på e-legitimation för att stötta förslag från kommunmedborgare; även fråga om ramar för JO:s tillsyn över kommunal verksamhet 23:525

Tjänstefel/tjänsteförseelse/disciplinpåföljd

- efter att JO väckt åtal har en lagman och rådman dömts för tjänstefel 21/22:81
- bristande beslutsmotivering i ett ärende om disciplinpåföljd. Även fråga om bl.a. kravet på utredning i sådana ärenden 23:486

Tolk/översättning

- den enskilde tilläts inte använda minoritetsspråket finska vid sin kontakt med Arbetsförmedlingen 21/22:35
- en anställd vid Kriminalvården upprättade en redogörelse om misstänkt misskötsamhet och medverkade därefter i ärendet om varning både som förhörsvittne och som tolk 22/23:198
- Polismyndigheten har inte tillgodosett en enskilds rätt enligt minoritetsspråkslagen att använda finska vid kontakter med myndigheten 22/23:296

Tryck- och yttrandefrihet

- fråga om Försvarsmakten hade brutit mot det s.k. repressalieförbudet genom åtgärder mot en kapten som uttalat sig i sociala medier om myndighetens verksamhet 20/21:284
- att hålla ett klargörande samtal med en anställd med anledning av dennes kritiska inlägg på Facebook stred mot det s.k. repressalieförbudet 20/21:296
- agerande i strid med efterforskningsförbudet 20/21:301
- en anstalt samlade ihop flera framställningar från en intagen om att få kopior av handlingar och frångick regeln om avgiftsfrihet för färre än tio sidor 20/21:309
- en polis har brutit i saklighet vid ett telefonsamtal med en enskild 20/21:387
- en begäran från en skolledning om att få förhandsgranska en skoltidning var inte förenlig med tryckfrihetsförordningens censurförbud 21/22:355
- uttalanden om en skollednings åtgärder gentemot elevföreningar i förhållande till grundläggande fri- och rättigheter 21/22:586
- ett universitet överträdde repressalieförbudet i förhållande till en student som skrivit debattartiklar 22/23:220
- en enskild har rätt till ett överklagbart beslut då en myndighet nekar att lämna ut en handling på stället med hänvisning till betydande hinder 22/23:241
- en kommunstyrelse kränkte en enskilds yttrandefrihet i ett ärende enligt LSS 23:237
- en sektionschef vid ett av Migrationsverkets förvar har i ett mejl uttalat sig på ett sätt som kunde uppfattas som en repressalie och begränsning av anställdas yttrandefrihet 23:252

Tvångsmedel/tvångsåtgärder

Domstol

- en tingsrätt har under fem månader inte hållit någon omhåtningsförhandling beträffande en 17-åring 21/22:89
- en tingsrätt har inte fattat beslut om restriktioner vid en huvudförhandlings avslutande. Även frågor om Kriminalvårdens ansvar) 22/23:42
- en misstänkt har varit belagd med fängsel vid en häktningsförhandling. Uttalanden om Polismyndighetens respektive tingsrättens hantering och ansvar samt om en misstänkts närvaro 23:51

Hälso- och sjukvård

- kritik mot psykiatrin inom tre regioner för obligatoriska krav på övervakade urinprovskontroller för att patienter med diagnosen adhd ska komma i fråga för behandling med centralstimulerande läkemedel 20/21:115
- uttalanden om kvarhållningsskyldighet på sjukhus enligt LVM 20/21:135
- Inspektionen för vård och omsorg (IVO) kritiserar för brister i myndighetens tillsyn över den psykiatriska tvångsvården 21/22:146
- uttalanden i vissa frågor som rör organisationen av den psykiatriska tvångsvården inom Region Stockholm 21/22:165
- det saknas lagstöd för en rättspsykiatrisk klinik att generellt inskränka patienters rätt att inneha viss egendom i sina patientrum 21/22:188

Kriminalvård

- mycket allvarlig kritik mot Kriminalvården för isoleringen av intagna i häkte 20/21:164
- Kriminalvården har brustit i omvårdnaden av en multisjuk äldre häktad man och även flera gånger omplacerat honom. Hans cancerbehandling har fördröjts kraftigt 20/21:180
- en häktad kvinna fick bl.a. bära fotfängsel vid sjukhusvistelse för genomförande av en medicinsk abort 20/21:198
- förutsättningar för s.k. bältesläggning i Kriminalvårdens anstalter och häkten 21/22:241
- en anstalt genomförde rutinmässigt kroppsbesiktningar vid befordran av s.k. myndighetspost till intagna utan att ha rättsligt stöd för det 21/22:305
- frågor om proportionalitetsbedömningar och bristfällig dokumentation när en intagen i anstalt hölls fastspänd i en s.k. bältesäng under drygt 15 timmar 21/22:314
- en kvinnlig intagen, som misstänktes ha svält narkotika, fick till slut genomgå kroppsbesiktning på sjukhus i form av bl.a. vaginal och rektal undersökning. Frågan om anstalten hade ett uppfattat samtycke från kvinnan till grund för beslutet om tvångsåtgärden 21/22:321
- en häktad kvinna som genomgick en sen abort på sjukhus underkastades alltför långtgående säkerhetsarrangemang och visades inte tillräcklig respekt 21/22:330

- en tingsrätt har inte fattat beslut om restriktioner vid en huvudförhandlings avslutande. Även frågor om Kriminalvårdens ansvar 22/23:42
- avskildhetsplaceringar av intagna inom kriminalvården på grund av smittspridning av covid-19 och deras möjlighet att ta eget ansvar 22/23:143
- en anstalt har inte delat på två intagna placerade i samma cell trots att en av dem bekräftats smittad av covid-19 22/23:179
- behandlingen av häktade och användandet av fängsel i domstolslokaler 23:151
- om Kriminalvårdens rutiner för urinprovtagning 23:159
- behandlingen av intagna under en pågående renovering av riksmottagnings avdelning i den s.k. Fenixbyggnaden 23:227

Polis, åklagare och tull

- sms-meddelanden i en beslagtagna mobiltelefon har använts av polis och åklagare i en förundersökning och åberopats som bevis trots att de omfattades av förbud mot beslag 20/21:336
- en polis har beslutat om husrannsakan i en bil utan att det var fara i dröjsmål 20/21:370
- bestämmelsen i 28 kap. 14 § rättegångsbalken om att ta fingeravtryck utgör inte lagstöd för ett beslut om att med tvång lägga en misstänkts finger på en mobiltelefon för att låsa upp telefonen eller en applikation i den 20/21:375
- kroppsvisitation och husrannsakan i fordon enligt bestämmelserna i polislagen för att i brottsförebyggande syfte söka efter vapen eller andra farliga föremål (I) 20/21:395 och (II) 20/21:406
- polisen har vid flera tillfällen utan grund ingripit mot en person som ägnat sig åt passiv insamling av pengar (tiggeri) utanför en mataffär 21/22:420
- polisen har utan att det fanns rättslig grund för det överlämnat en misstänkts identitetsuppgifter som omfattades av sekretess till en biljettkontrollant 21/22:442
- polisen har utan att det fanns rättslig grund för det genomfört en husrannsakan i en lokal som användes av en mc-klubb 21/22:448
- i sökandet efter en försvunnen person som befarades vara självmordsbenägen har polisen gjort husrannsakan i en bostad utan att det var nödvändigt på det sätt som krävs enligt 21 § polislagen 21/22:458
- polisen har genomfört en kroppsvisitation på ett sätt som innebar att åtgärden utgjorde en kroppsbesiktning och i ett utrymme som inte uppfyllde rättegångsbalkens krav på avskildhet 22/23:256
- i syfte att förhindra en inspelning vid ett förhör har en polis omhändertagit förhörspersonens mobiltelefon och sökt igenom hans jacka utan att det fanns lagstöd för åtgärderna 22/23:260
- vid en samverkansinsats mellan Polismyndigheten och Tullverket har tvångsåtgärder vidtagits utan rättslig grund 22/23:272
- Polismyndigheten har med tvång fotograferat en persons mc-väst och körkort utan stöd i lag och därigenom kränkt hans rätt till privatliv enligt artikel 8 i Europakonventionen 22/23:280

- polisen har genomfört en kroppsvisitation i strid med hänsynsprincipen 22/23:291
- polisen har omhändertagit en 13-årig pojke enligt 12 § polislagen utan att det fanns grund för åtgärden 22/23:301
- initiativvärende om Tullverkets åtgärder vid en tullkontroll 22/23:308
- en misstänkt har varit belagd med fängsel vid en häktningsförhandling. Uttalanden om Polismyndighetens respektive tingsrättens hantering och ansvar samt om en misstänkts närvaro 23:51
- tillämpning av barnkonventionen vid polisens kroppsvisitation av en ung pojke för att i brottsförebyggande syfte söka efter vapen 23:257
- uttalanden om förutsättningarna för Tullverket att göra en kontroll enligt inregränslagen i ett gränsnära område 23:263
- uttalanden om en tullkontroll som filmades som en del i Tullverkets medverkan i en tv-produktion 23:295
- granskning av polisens användning av kroppsvisitation och husrannsakan i fordon i brottsförebyggande syfte 23:315

Socialtjänst

- personal vid Statens institutionsstyrelses ungdomshem Tysslinge har i strid med 2 kap. 6 § regeringsformen lagt ned och hållit fast en intagen ungdom mot golvet 20/21:489
- en socialnämnd har, utan att det funnits något beslut, vid två tillfällen omhändertagit en ungdom. Nämndens ordförande har utan att det funnits förutsättning för det fattat beslut om omedelbart omhändertagande dagen efter att förvaltningsrätten avslagit nämndens ansökan om vård 20/21:509
- en anställd vid ett av SiS:s ungdomshem slog till en flicka som vårdades vid hemmet. Fråga bl.a. om hur SiS utredde händelsen 21/22:564
- en socialnämnd och ett ungdomshem har inte korrekt hanterat en situation när en flicka skulle placeras vid hemmet 22/23:424
- fråga om när ett beslut om omedelbart omhändertagande enligt 13 § LVM ska anses verkställt 22/23:437
- en socialnämnd dröjde med att anmäla behov av plats på ett av SiS LVM-hem för en omedelbart omhändertagen person 23:419

Övriga

- fråga om det har funnits rättsligt stöd för ett regemente att isolera värnpliktiga med hänsyn till risk för smittspridning av covid-19 22/23:83
- en ambassads kontroll av kroppstemperaturen hos besökare var ett ingrepp i regeringsformens skydd mot påtvingat kroppsligt ingrepp 22/23:530
- ett LVM-hem har brustit vid användandet av särskilda befogenheter 23:428
- ett LVM-hem införde en ordningsregel som medförde otillåtna begränsningar av en intagens möjlighet att använda en egen bärbar dator 23:437

Umgänge

- en socialnämnd bestämde ensidigt hur umgänget mellan ett barn, som vårdades i ett familjehem med stöd av socialtjänstlagen, och vårdnadshavaren skulle utformas 20/21:460
- en biträdande enhetschef vid en stadsdelsnämnd motarbetade verkställigheten av och satte sig över en domstols beslut om umgänge med umgängesstöd. Stadsdelsnämnden agerade även bl.a. i strid med regeringsformens krav på saklighet och opartiskhet genom att på begäran av part skicka in ett yttrande till domstolen 20/21:521
- en rådman vid en tingsrätt har hanterat skyddade personuppgifter i en tvis-temålsdom på ett bristfälligt sätt 21/22:359
- efter att JO gjort en anmälan till Statens ansvarsnämnd har en rådman tilldelats en varning 23:83

Underlåtenhet

- Polismyndigheten har inte följt beslut från Statens överklagandenämnd 20/21:364
- polisen har inte informerat åklagaren om uppgifter som lämnats av en informatör 21/22:432
- kritik mot ett häkte som brustit i att åtgärda en riskabel hyllkonstruktion. Även andra uttalanden om Kriminalvårdens arbete med självmordsprevention 23:219

Underrättelse

- långsam handläggning av ett mål om sjukersättning och brister vid en muntlig underrättelse om ett beslut om förtursförklaring 20/21:65
- Migrationsverket har skickat ett beslut med förenklad delgivning till en adress som mottagaren misstänktes ha avvikit från 20/21:561
- Migrationsverket har till ett ombud skickat ett ofullständigt beslut av vilket det inte framgick att det inte var komplett 20/21:570
- uttalanden om Skatteverkets hantering av underrättelser om felaktig folkbokföring 21/22:489
- en tingsrätt har inte fattat beslut om restriktioner vid en huvudförhandlings avslutande. Även frågor om Kriminalvårdens ansvar) 22/23:42
- flyttning och skrotning av ett fordon som var registrerat i utlandet 22/23:136
- vid ett återkravsbeslut bör beslutsfattarens namn framgå direkt av den handling genom vilken den enskilde underrättas om beslutet 22/23:326
- en anhållens rätt enligt 24 kap. 9 a § rättegångsbalken att ta del av de omständigheter som ligger till grund för anhållningsbeslutet har inte respekterats 22/23:285
- uttalanden om handläggningen hos länsstyrelsen av ärenden om godkännande för anställning i ett auktoriserat bevakningsföretag när den som är föremål för prövningen förekommer i misstankeregistret 22/23:505

- i ett ärende om lönebidrag som inletts av arbetsgivaren borde Arbetsförmedlingen ha underrättat denne om väsentlig försening enligt 11 § förvaltningslagen. Arbetsförmedlingen borde utifrån sin serviceskyldighet även ha informerat den enskilde om förseningen 23:25
- Försäkringskassan har fortsatt långa handläggningstider i ärenden om merkostnadsersättning men har inte underrättat om väsentlig försening. Uttalanden om bl.a. förhållandet mellan 11 och 12 §§ förvaltningslagen samt om underrättelseskyldigheten i förhållande till serviceskyldigheten 23:351
- en ansökan om ersättning för kostnader för vård respektive tandvård utomlands ska anses fullständig om den kan läggas till grund för en prövning i sak. Även uttalanden om vad en underrättelse om väsentlig försening bör innehålla och vid vilken tidpunkt den ska skickas ut 23:368

Utredning/utredningsskyldighet/utredningsansvar

- uttalanden om vilka överväganden som bör göras innan ett utpekande läggs till grund för ett beslut om t.ex. tvångsmedel 20/21:342
- Försäkringskassan kritiseras för att ha begärt uppgifter från en bank utan att ha haft stöd för det 20/21:414
- Försäkringskassan har utan lagstöd skickat en förfrågan till en bank för att få uppgifter om någon annan än den försäkrade 20/21:417
- Försäkringskassan kritiseras för att ha begärt in en stor mängd handlingar med sekretesskyddat innehåll utan att ens överväga om det var möjligt att begränsa begäran 20/21:422
- om Försäkringskassan får kännedom om att den enskilde har behov av anpassade utredningsåtgärder får det anses ligga i myndighetens utredningsansvar att ta ställning till i vilken utsträckning en anpassning är möjlig 20/21:428
- en socialnämnd genomförde inom ramen för en utredning s.k. beteendeobservationer av en snart 13-årig pojke i hans skola 20/21:434
- en socialnämnd tillfrågade inte vårdnadshavarna om deras inställning till att nämnden samtalade med barnen under handläggningen av en barnutredning 20/21:445
- en socialnämnd hämtade två syskon i förskolan och tog med dem till en lokal som tillhörde socialtjänsten utan att vårdnadshavarna hade samtyckt till detta. Nämnden kontaktade därefter barnens pappor och lämnade över barnen till dem, men tog inte någon kontakt med barnens mor 20/21:452
- två handläggare vid en socialnämnd åkte till en vårdnadshavares hem för att göra s.k. skyddsbedömningar om barnen utan att först ha försökt komma i kontakt med vårdnadshavaren. Även fråga om förutsättningarna för handläggarna att gå in i bostaden 20/21:470
- en enhetschef inom socialtjänsten beslutade att inleda utredningar om två syskon trots att hon var jävig 20/21:481
- en socialnämnd brast i handläggningen av ett ärende som rörde omplacering av två syskon som vårdades med stöd av LVU; särskilt fråga om vilken utredning nämnden skulle ha utfört 20/21:499

- en socialnämnds vårdnadsutredning uppfyllde inte det grundläggande kravet på objektivitet 20/21:515
- en socialnämnd brast i hanteringen av ett ärende där ett trettonårigt barn som vårdades med stöd av LVU hade en sexuell relation med en sextonåring under vårdtiden 20/21:505
- felaktig handläggning av ett ärende om Schengenvisering där sökanden gjort gällande att hon omfattades av rörlighetsdirektivet 20/21:549
- Migrationsverket har skickat ett beslut med förenklad delgivning till en adress som mottagaren misstänktes ha avvikit från 20/21:561
- Migrationsverket ställde ingående frågor om en asylsökandes skyddsskäl utan att först ha förordnat ett offentligt biträde 20/21:566
- en socialnämnd genomförde två barnutredningar direkt efter varandra och överskred den lagstadgade tidsfristen i båda utredningarna 21/22:538
- en socialnämnd måste säkerställa att den inte kränker utomstående persons fri- och rättigheter när den i ett ärende om försörjningsstöd genomför ett hembesök 21/22:542
- en socialnämnd genomförde ett oanmält hembesök trots att det inte fanns skäl för det 22/23:379
- fråga bl.a. om socialnämndens ansvar när en barnutredning har inletts och barnet flyttar hem till en närstående 22/23:384
- fråga om hur en socialnämnd hanterade ett ärende där ett placerat barn kunde antas ha blivit utsatt för ett sexualbrott 22/23:391
- Inspektionen för vård och omsorg (IVO) har vid tillsynen av ett LSS-boende brustit i såväl genomförandet av en inspektion som dokumentation och utformningen av myndighetens beslut 22/23:399
- en socialnämnd har i flera avseenden brustit i handläggningen av ett ärende om omplacering av en pojke 22/23:414
- en socialnämnd har avslutat en LVM-utredning utan att dessförinnan ha klarlagt en mans behov av vård 22/23:443
- uttalanden om handläggningen hos länsstyrelsen av ärenden om godkännande för anställning i ett auktoriserat bevakningsföretag när den som är föremål för prövningen förekommer i misstankeregistret 22/23:505
- Kriminalvården upprätthåller inte fristerna i strafftidslagen om överföring av intagna med verkställbara fängelsestraff från häkte till anstalt 23:166
- allvarlig kritik mot Polismyndigheten för långsam och passiv handläggning av en förundersökning om förmögenhetsbrott 23:269
- uttalanden om Skatteverkets handläggningstider i två ärenden om återbetalning av mervärdesskatt och om vikten av att kunna följa ett ärende genom att ta del av dagboksblad eller liknande 23:330
- en socialnämnd har brustit i handläggningen av ett ärende om ekonomiskt bistånd till hyresskulder 23:394
- en socialnämnd övervägde inte tillräckligt åtgärden att genomföra ett videosamtal med en enskild inom ramen för en utredning om ekonomiskt bistånd 23:400
- bristande beslutsmotivering i ett ärende om disciplinpåföljd. Även fråga om bl.a. kravet på utredning i sådana ärenden 23:486

Verkställighet

- en biträdande enhetschef vid en stadsdelsnämnd motarbetade verkställigheten av och satte sig över en domstols beslut om umgänge med umgängesstöd. Stadsdelsnämnden agerade även bl.a. i strid med regeringsformens krav på saklighet och opartiskhet genom att på begäran av part skicka in ett yttrande till domstolen 20/21:521
- fråga bl.a. om en socialnämnd kan avvakta med att underställa förvaltningsrätten ett beslut om omedelbart omhändertagande till dess att beslutet är verkställt 21/22:576
- Kriminalvården upprätthåller inte fristerna i strafftidslagen om överföring av intagna med verkställbara fängelsestraff från häkte till anstalt 23:166
- ett beslut om inhibition av ett redan verkställt beslut om omhändertagande av djur innebär inte att djuren måste återlämnas i avvaktan på överinstansens slutliga prövning 23:494

Vårdnad/vårdnadshavare

- en socialnämnds vårdnadsutredning uppfyllde inte det grundläggande kravet på objektivitet 20/21:515
- en tingsrätt har skickat uppgifter om en underårig målsägande till en förälder som inte var vårdnadshavare 21/22:371
- en tingsrätt har skickat uppgifter om en underårig misstänkt till en förälder som inte var vårdnadshavare 21/22:376
- fråga om en regions hantering av minderårigas vaccination mot covid-19 utan vårdnadshavares samtycke 22/23:126
- överförmyndarnämnden i Stockholms stad har handlat i strid med legalitetsprincipen och brustit i sin tillsyn i ett ärende om kontroll av förvaltning 22/23:490
- efter att JO gjort en anmälan till Statens ansvarsnämnd har en rådman tilldelats en varning 23:83

Överklagande

- Polismyndigheten har inte följt beslut från Statens överklagandenämnd 20/21:364
- uttalanden om en kammarrätts rutiner för återlämnande av inlånade handlingar som har sekretessprövats 22/23:228
- allvarlig kritik mot Tillväxtverket för dröjsmål med att överlämna överklaganden till förvaltningsrätten 22/23:516